

Anders kijken

***Een zoektocht naar responsiviteit
in het sociaal domein***

Janny Bakker-Klein

Foto omslag: Mindert Rakhorst
Ontwerp: reclamebureau ONyVA
drukkerij / uitgever Ipskamp Printing Enschede

ISBN: 978-94-028-1794-2

© 2019 Janny Bakker-Klein

Niets uit deze uitgave mag, behoudens voor eigen gebruik, worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale bestandskopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

Anders kijken

Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein

Change your perspective

A quest for responsiveness in the social domain

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus
Prof. dr. R.C.M.E. Engels

En volgens besluit van het College voor Promoties.
De openbare verdediging zal plaatsvinden op

Woensdag 4 december 2019 om 9.30 uur

door

Jannetje Klein

Erasmus University Rotterdam



Promotiecommissie

Promotoren: Prof. dr. A. Klamer
Prof. dr. M.A. van der Steen

Overige leden: Prof. dr. P.H.A. Frissen
Prof. dr. T. van Regenmortel
Prof. dr. M.J.W. van Twist

Inhoud

Inleiding	15
0.1 Dakloze asielzoekers	17
0.2 Tante Bet	19
0.3 Biedt wetenschap een antwoord?	20
0.3.1 Instrumentele rationaliteit als kennismodel	20
0.3.2 Anders kijken	23
0.3.3 De interpretatieve benadering	27
0.4 Het introduceren van begrippen	29
0.4.1 Responsiviteit als kernbegrip	32
0.5 Vooruitblik	34
 Hoofdstuk 1: Aanpak van het onderzoek	 39
1.1 Inleiding	40
1.2 Het werken met begrippen	41
1.3 Het laden van het begrip 'responsiviteit'	43
1.3.1 Het proces van data verzamelen	43
1.3.2 Het proces van betekenisgeven	45
1.3.3 Zoeken naar aanknopingspunten in de literatuur	48
1.3.4 Het proces van schrijven	52
1.4 Het introduceren van een nieuw kernbegrip	53
1.5 Het formuleren van conclusies	55
 Hoofdstuk 2: Responsiviteit in de praktijk. Een eerste verkenning	 59
2.1 Het duiden van responsiviteit	60
2.2 Verschillende 'praktijken'	60
2.3 De organisatiecultuur van de Nierstichting	65
2.3.1 De wortels van de Nierstichting	68
2.3.2 Waardensferen	70
2.3.3 Kernwaarden van de Nierstichting	75
2.4 Mensbeelden van professionals	77
2.5 Professionaliteit en vakmanschap	82
2.5.1 Technisch-instrumentele professionaliteit	85
2.5.2 Normatieve professionaliteit	86
2.5.3 Persoonlijke professionaliteit	87
2.5.4 Strategieën van professionals	93
2.6 Kansen voor responsiviteit	96
2.7 Beperkingen voor responsiviteit	98
2.8 Betekenis van dit praktijkvoorbeeld voor het begrip van responsiviteit	101

Hoofdstuk 3: Vervolgstudies bij maatschappelijke organisaties	107
3.1 Inleiding	108
3.2 De selectie van maatschappelijke organisaties	108
3.2.1 Verschillende afhankelijkheden	110
3.2.2 De organisatievorm	113
Hoofdstuk 4: De eerste casestudie - Diaconale organisaties	119
4.1 Positionering van diaconale organisaties in het sociaal domein	120
4.2 Ontstaansgeschiedenis van diaconale organisaties	125
4.3 Waarden van diaconale organisaties	126
4.4 Mensbeelden van professionals	129
4.5 Professionaliteit en vakmanschap	134
4.6 Kansen voor responsiviteit	139
4.7 Beperkingen voor responsiviteit	142
4.8 Betekenis van deze casestudie voor het conceptueel raamwerk	144
Hoofdstuk 5: De tweede casestudie – Het Leger des Heils	149
5.1 Positionering van het Leger des Heils in het sociaal domein	150
5.2 Ontstaansgeschiedenis van het Leger des Heils	151
5.3 Waarden van de organisatie	153
5.4 Mensbeelden van professionals	154
5.5 Professionaliteit en vakmanschap	158
5.6 Kansen en beperkingen voor responsiviteit	163
5.7 Betekenis van deze casestudie voor het conceptueel raamwerk	167
Hoofdstuk 6: De derde casestudie – De voedselbanken	173
6.1 Positionering van de voedselbanken in het sociaal domein	174
6.2 Ontstaansgeschiedenis van de voedselbanken	175
6.3 Waarden van de organisatie	177
6.4 Mensbeelden van professionals	178
6.5 Professionaliteit en vakmanschap	180
6.6 Kansen en beperkingen voor responsiviteit	184
6.7 Betekenis van deze casestudie voor het conceptueel raamwerk	188

Hoofdstuk 7: De vierde casestudie – Lokale Fondsen en Stichtingen	191
7.1 Positionering van lokale fondsen en stichtingen in het sociaal domein	192
7.2 Ontstaansgeschiedenis van lokale fondsen en stichtingen	194
7.3 Waarden van lokale fondsen en stichtingen	195
7.4 Mensbeelden van professionals	197
7.5 Professionaliteit en vakmanschap	199
7.6 Kansen en beperkingen voor responsiviteit	205
7.7 Betekenis van deze casestudie voor het conceptueel raamwerk	206
7.8 Hoe nu verder?	208
 Hoofdstuk 8: Responsiviteit bij de overheid	 213
8.1 Inleiding	214
8.2 Ontstaansgeschiedenis van sociaal beleid bij de overheid	216
8.3 De gemeentelijke organisatie	219
8.4 Kernwaarden van de overheid	225
8.5 Waardensferen	228
8.6 Mensbeelden van professionals	235
8.7 Professionaliteit en vakmanschap	244
8.8 Beperkingen voor professionaliteit	247
8.9 Kansen voor professionaliteit	249
8.10 Betekenis voor het conceptueel raamwerk	261
 Hoofdstuk 9: De introductie van het begrip responsiviteit	 267
9.1 Inleiding	268
9.2 De context	268
9.2.1 De decentralisaties	270
9.2.2 Balans tussen kaderstelling en professionele vrijheid	277
9.3 Interpreteren van waarden	282
9.4 Persoonlijke achtergronden en mensbeelden	290
9.5 Strategieën van professionals	299
9.6 Controle en verantwoording	307
9.7 Samenwerking met instituties	310
9.8 Maatwerk kost tijd	312
9.9 Wat nodig is	316

Hoofdstuk 10: Anders kijken	323
10.1 Terugblik	324
10.2 Anders kijken door beleidsmakers	326
10.3 Anders kijken door bestuurders	330
10.4 Anders kijken door managers	336
10.5 Anders kijken door wetenschappers	338
10.6 Reflectie op bevindingen	341
 Literatuur	 344
 Samenvatting	 354
 Summary	 357
 Curriculum vitae	 359
 Bijlage 1: Vragenlijst voor de lunchgesprekken	 360
Bijlage 2: Overzicht van de interview-transcripties	362

Voorwoord

*jezelf een vraag stellen
daarmee begint verzet
en dan die vraag aan een ander stellen*

Remco Campert

“Waarom wilde je eigenlijk een proefschrift schrijven?” Die vraag stelde Arjo Klamer mij op 24 december 2014 in Hilversum. Die vraag bracht me terug naar het begin. Ik vond een mailwisseling met Ernst Hirsch Ballin uit 2002, waarin ik aangaf dat ik iets wilde doen aan de schrijnende gevolgen van ons vluchtelingenbeleid voor individuele mensen waarmee ik destijds in mijn dagelijks leven geconfronteerd werd en dat ik door het doen van onderzoek een bijdrage wilde leveren aan oplossingen daarvoor op het bestuurlijke niveau. Ernst Hirsch Ballin verwees mij naar Wim van de Donk, hoogleraar maatschappelijk bestuur aan de Universiteit van Tilburg en met hem en Paul Dekker, werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, had ik een eerste afspraak in april 2003. Vele inspirerende gesprekken met hen volgden, aanvankelijk bij de Universiteit van Tilburg, later bij de WRR in Den Haag. Maar de combinatie van promoveren en werken leidde tot een gebrek aan voortgang. Toen Wim van de Donk zijn werk als Commissaris van de Koning in Brabant niet meer kon combineren met het begeleiden van promovendi volgden nog twee gesprekken met Taco Brandsen (Radboud Universiteit), maar daarna liep ik vast.

Arjo Klamer, destijds ook mijn collega wethouder in Hilversum, bood mij aan om vanuit zijn expertise nog eens naar het materiaal dat er tot dan toe lag te kijken en daar zijn mening (en eventueel adviezen) over te geven. Na ons eerste gesprek hierover in Hilversum kreeg ik een paar weken tijd om een korte tekst te maken waarin ik antwoord zou geven op de vraag waarom ik eigenlijk een proefschrift wilde schrijven.

Die vraag bracht mij terug naar de vragen die ik in 2002 had. Ik zag weer de gezichten voor me van mensen die ik zoveel had zien lijden. Er klopte iets niet in de manier waarop we met deze mensen waren omgegaan. En ik wilde begrijpen wat er niet klopte, waarom we er niet in waren geslaagd om te doen wat werkelijk voor deze mensen van betekenis zou zijn geweest of, met andere woorden, waarom we er niet in waren geslaagd om responsiever te zijn.

Ik schreef dus twee casussen uit die periode uit en zette daaronder de vraag dat ik wilde begrijpen hoe het kwam dat we in Nederland met mensen omgaan zoals we dat doen en dat ik daar onderzoek naar wilde doen. Tot mijn stomme verbazing reageerde Arjo op die korte tekst met de opmerking: *“Oké, dan is dat dus jouw inleiding. Vanaf nu moet je de lezer ‘als in een reis’ meenemen in jouw onderzoek (...)”*.

Het schrijven van dit proefschrift was voor mijzelf in meerdere opzichten een ontdekkingsreis en ik heb ervan genoten om die reis te maken. Ik hoop dat ik de lezers van dit proefschrift ook 'als in een reis' kan meenemen en nieuwsgierig kan maken naar andere manieren van kijken dan we zo vaak gewend zijn om te doen.

Ik ben veel dank verschuldigd aan mensen die mij hebben geholpen om dit proefschrift te schrijven. Op de eerste plaats natuurlijk aan mijn promotor Arjo Klamer voor zijn inspiratie en voor zijn praktische adviezen. Als collega-wethouders waren we het niet altijd met elkaar eens. Maar als promotor had ik het niet beter kunnen treffen. Hij gaf mij de moed en de overtuiging terug dat ik door moest gaan. Hij leerde mij om voortdurend kritische vragen te blijven stellen, maar hij hielp mij ook om de vaart er weer in te krijgen. Dankzij hem heb ik zelf ook het plezier van 'anders kijken' ervaren.

Ik dank ook Martijn van der Steen die mijn tweede promotor wilde zijn voor zijn kritisch meelesen en voor het vertrouwen dat hij mij gaf om op de ingeslagen weg door te gaan.

Ik ben echter de vele gesprekken met Wim van de Donk en Paul Dekker niet vergeten.

Ik was gelijk enthousiast over hun belangstelling voor de betekenis van maatschappelijke organisaties en met hen deelde ik diverse conceptuele exercities waarbij het ging om de legitimiteit en de impact van maatschappelijke organisaties, hun centrale oriëntatie op waarden en hun positie ten opzichte van de overheid. Grote delen van de teksten die ik in die periode met hen heb besproken, zijn nu nog in dit proefschrift verwerkt. Zij hebben daarmee in belangrijke mate bijgedragen aan de totstandkoming van dit proefschrift en ik ben blij dat al die uren die zij aan mij hebben besteed uiteindelijk toch tot dit proefschrift hebben geleid.

Ik heb voor dit proefschrift zoveel mensen geïnterviewd, dat het onmogelijk is om ze allemaal persoonlijk te bedanken. Van alle interviews heb ik de transcripties bewaard en als ik die nalees komen de herinneringen aan al die mooie en openhartige gesprekken weer naar boven. Ik kon dankzij alle gesprekken putten uit een enorme hoeveelheid kennis, die ik op een andere manier nooit boven water had kunnen krijgen. Ik ben hen dankbaar voor de tijd die zij hebben genomen om met mij niet alleen hun kennis en ervaring te delen, maar ook hun dilemma's en frustraties. Dat geldt ook voor alle medewerkers van de organisaties waar ik een aantal dagen heb mogen meelopen, zoals de voedselbank in Rotterdam en de vestigingen van het Leger des Heils in Apeldoorn.

Tenslotte wil ik ook het thuisfront bedanken. Allereerst mijn zoon Jorn, die in 1996 werd geboren en dus bijna niet meer anders weet dan dat ik met een onderzoek bezig ben en die

mijn tijd en aandacht met de wetenschap heeft moeten delen.

Maar ik wil vooral mijn man Frank bedanken, voor zijn niet aflatende steun en voor het steeds uitgesproken vertrouwen dat het goed zou komen. Na ieder gesprek met Wim en Paul (en later met Arjo en Martijn) belde hij mij steevast in de auto met de vraag hoe het was gegaan. Hij bleef positief, ook als ik zelf eigenlijk niet eens wist wat ik op die vraag moest antwoorden. Ik dank hem ook voor al die keren dat ik weer achter de laptop zat, terwijl hij thuis de zaken regelde die anders zouden blijven liggen. Het is uiteindelijk toch gelukt om tot een afronding te komen.

Wij hebben beiden veel aan onze ouders te danken. Onze beide vaders hebben dit moment niet meer mee mogen maken, maar onze moeders zijn er nog getuigen van. Ook door hen heb ik mij altijd gesteund gevoeld. Het is in de Oikos niet anders dan in de wetenschap: we staan altijd op de schouders van de vorige generaties.

Janny Bakker-Klein

Huizen, september 2019



Inleiding

Een wethouder¹ met de ambitie om een proefschrift te schrijven is vrij ongebruikelijk. Misschien wel net zo ongebruikelijk, als de carrière die ik heb doorlopen voordat ik wethouder werd. Na werkzaam te zijn geweest als verpleegkundige in een algemeen ziekenhuis en aansluitend als operatieassistent in een algemeen- en een academisch ziekenhuis, besloot ik het roer om te gooien en alsnog een universitaire studie te beginnen. De keuze viel op een studie Nederlands recht, vanuit mijn toenmalige belangstelling voor gezondheidsrecht. Tijdens de rechtenstudie werd ik klachtenfunctionaris in hetzelfde Academische ziekenhuis als waar ik op de operatieafdeling had gewerkt. Toen ik na het afronden van mijn rechtenstudie een baan kon krijgen als ‘beleidsmedewerker klachtrecht en medisch technische kwaliteit’ bij de Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie (NPCF) wist ik dus vanuit de praktijk heel veel van klachtrecht en medisch technische kwaliteit, maar niets van beleid. Door een tweede universitaire studie (Recht, Bestuur en Management) werd ik ook op dit onderdeel bijgeschoold. Met die bagage kwam ik terecht bij Nierstichting Nederland, waar ik als directeur onder meer verantwoordelijk werd voor het subsidiebeleid.

Hierop terugkijkend zie ik zorg en welzijn (tegenwoordig het sociaal domein genoemd) als een rode draad in mijn carrière. In het begin van mijn carrière stond daarbij het dagelijkse contact met mensen centraal, aanvankelijk in de persoonlijke zorg voor mensen en later in de gesprekken met mensen die zich gekwetst voelden of beschadigd waren door de bejegening of de behandeling van professionals. Bij de NPCF -en later bij de Nierstichting - werd mij duidelijk dat de ervaring die ik vanuit de praktijk meebracht, in combinatie met een academisch denkniveau, heel bruikbaar was in zowel beleidsfuncties als in management functies.

Juist de verbinding met de levensverhalen van mensen uit de dagelijkse praktijk die ik in het begin van mijn carrière maakte, heeft ervoor gezorgd dat ik als wethouder verantwoordelijk voor onder andere het sociaal domein nog steeds vaak met verwondering constateerde hoe ver wij als bestuurders én professionals in het sociaal domein verwijderd zijn van wat de mensen om wie het gaat zelf belangrijk vinden. Ik wil begrijpen hoe dat komt en dat heeft mij ertoe gebracht om daar onderzoek naar te willen doen. Daarmee maak ik dus nu de stap van de werelden van praktijk, beleid, management en bestuur naar de wereld van de wetenschap. Ik wil u ter inleiding op mijn onderzoek meenemen in een paar gebeurtenissen uit mijn leven, die bij mij zoveel vragen hebben opgeroepen, dat ik de behoefte heb gevoeld om daarop antwoorden te gaan zoeken.

1 Sinds 4 juni 2018 ben ik geen wethouder meer. Vanaf 1 september 2018 ben ik werkzaam als voorzitter van de Raad van Bestuur van Movisie. Dit kennisinstituut verbindt beleid, praktijk en wetenschap en is dus voor mij een ideale werkplek.

0.1 Dakloze asielzoekers

In het jaar 2001 werd ik voorzitter van de stichting 'Kerk en Vluchteling Huizen'. Deze stichting hield zich al langere tijd bezig met praktische hulp aan asielzoekers die in het dichtstbijzijnde asielzoekerscentrum Crailo verbleven. Vanaf het jaar 2001 veranderden de werkzaamheden van deze stichting echter drastisch door het gewijzigde asielbeleid in ons land en ging de stichting zich noodgedwongen ook bezighouden met de opvang van dakloze asielzoekers. Het ging om mensen die legaal, met medeweten van de overheid, in Nederland verbleven, maar geen recht (meer) hadden op opvang en onderdak in een asielzoekerscentrum.

Aanvankelijk boden wij als vrijwilligers van de stichting onderdak aan deze mensen in ons eigen huis. Maar de continue stroom van dakloze asielzoekers bracht ons ertoe om met steun vanuit de gemeentelijke politiek woonruimte te huren, waarin meerdere mensen tijdelijk konden worden opgevangen. Het eerste gezin dat in Huizen onderdak kreeg bestond uit een vader, moeder en vijf kinderen. De kinderen waren allemaal jonger dan 10 jaar en de moeder had de dag voordat zij naar Huizen kwam (op straat) een miskraam gehad. Het gezin verkeerde in erbarmelijke omstandigheden en had om hulp gevraagd bij een kerkelijke organisatie in het Zuiden van het land. Door die organisatie werd het gezin naar Huizen doorverwezen. Deze mensen waren zogenaamde 'Dublin Claimanten', die via een ander Europees land Nederland waren binngekomen. Het kostte destijds enige tijd (gemiddeld twee tot vier maanden) om vast te stellen in welk land de asielprocedure gevolgd moest worden. In die tijd moesten deze asielzoekers zich wel iedere maand bij de vreemdelingenpolitie melden, maar hadden zij geen recht op opvang. Datzelfde gold voor mensen die uitgeprocedeerd waren, maar die niet terug konden naar hun eigen land, omdat ze van de autoriteiten van het land van herkomst de vereiste papieren niet kregen. En dan waren er mensen die een herhaald asielverzoek indienden en in afwachting van een beslissing hierop geen recht op opvang hadden. Er kwamen ook slachtoffers van vrouwenhandel naar Huizen en mensen die vanwege medische redenen het land niet uit konden. Sommigen van hen waren ernstig ziek. Bijna wekelijks kregen we te maken met nieuwe verzoeken om hulp van mensen in dergelijke situaties. Het betrof mannen, vrouwen en kinderen, die weliswaar nog steeds legaal in Nederland verbleven, maar niet verzekerd waren tegen ziektekosten en geen middelen van bestaan hadden. Al die mensen crepeerden in die periode in ons land gewoon op straat en waren volledig afhankelijk van hulp door particulieren of kerkelijke- en maatschappelijke organisaties.

Opvallend vond ik in die periode de enorme saamhorigheid tussen veel Nederlanders, die vanuit vergelijkbare organisaties als de onze actief probeerden om deze mensen in hun problematische situaties te helpen. Er bleek een omvangrijk netwerk van maatschappelijke organisaties te bestaan, veelal gelieerd aan kerken, waarbinnen onderling kennis en ervaring werd uitgewisseld, opvangadressen werden gedeeld en gespecialiseerde asieladvocaten

werden gezocht. Vele honderden asielzoekers kregen via dit circuit onderdak, voedsel, kleding en medische hulp. Duizenden vrijwilligers werden gemobiliseerd. Bovendien werd gezamenlijk opgetrokken in de belangenbehartiging bij tal van overheidsinstanties.

Ik herinner me uit die tijd onze verbazing over wat wij als organisaties in onze directe omgeving zagen gebeuren, maar ook over de bureaucratie bij officiële instanties, waar we steeds weer tegenaan liepen en waarbinnen kennelijk geen enkel begrip was voor de vaak schrijnende noodsituaties van mensen. Voor al die individuele menselijke drama's, die voor ons toch overduidelijk onacceptabel waren, vonden we bij deze instanties nauwelijks gehoor. Er is in die periode zelfs sprake geweest van het mogelijk strafbaar stellen van Nederlanders, die aan deze mensen onderdak boden.

Intussen werd het strenge asielbeleid, mede door een krachtige gezamenlijke lobby bij de politieke partijen², steeds meer genuanceerd. Dat begon met het overheidsbesluit om onderdak te gaan verlenen aan Dublin Claimanten (2004), daarna ook aan de mensen die een herhaald asielverzoek indienden (2005) en uiteindelijk resulteerde het in een generaal pardon voor alle asielzoekers die nog onder de oude vreemdelingenwet ons land waren binnengekomen (2007). De Stichting Kerk en Vluchteling kon worden opgeheven.

Vanuit mijn betrokkenheid bij het lot van dakloze vluchtelingen kwam ik in de politiek terecht. Op een CDA-congres pleitte ik voor individueel maatwerk, waarbij burgemeesters, die de maatschappelijke situatie van deze mensen persoonlijk kenden, een rol zouden krijgen. Dit werd door de toenmalige fractievoorzitter Maxime Verhagen afgewezen met een beroep op rechtsongelijkheid: "Het mag niet uitmaken of een asielzoeker in Huizen woont of in Rotterdam". Het congres volgde die redenering. Ik begreep die redenering wel, vanuit het belang van 'rechtsgelijkheid'. Gelijke gevallen worden in Nederland gelijk behandeld. Dat is een grondwettelijk recht. Maar houdt datzelfde recht dan ook niet in dat ongelijke gevallen ongelijk mogen worden behandeld? En is de situatie van mensen vanwege hun specifieke context niet per definitie ongelijk? Ik ben mij sindsdien steeds vaker gaan afvragen of het misschien zo kan zijn, dat het 'neutrale mensbeeld' dat de overheid in onze moderne samenleving aanhangt, waarbij de individuele mens steeds meer een 'abstractie' is geworden, er mede oorzaak van is dat we in het sociaal domein zoveel moeite hebben om de persoonlijke situatie van mensen mee te laten wegen in ons handelen.

Vanwege mijn ervaringen bij de stichting Kerk en Vluchteling ging ik ervan uit dat maatschappelijke organisaties daarin onderscheidend zouden zijn van overheidsorganisaties. Maar is dat ook daadwerkelijk zo?

2 Belangrijk hierin was de stichting INLIA, die tal van kerkelijke initiatieven gefinancierd wist te krijgen door lokale overheden en daarnaast ook bij de regering en de Tweede Kamer een succesvolle lobby voerde.

0.2 Tante Bet

Mijn oudtante Bet was geboren en getogen in Huizen, lang voordat Huizen een groeigemeente werd. Zij droeg de bekende Huizer klederdracht, met de lange zwarte rok en de grote witte kap op het hoofd. Zoals gebruikelijk zorgde zij als oudste dochter voor haar vader en moeder, ook toen deze oud en ziek werden. Na hun overlijden gingen de verzorgende taken door ten behoeve van andere familieleden en toen zij zelf ouder werd kreeg ze een plek in een verzorgingshuis in Huizen, dicht bij de hervormde kerk waar zij haar hele leven trouw aan was geweest. Toch is haar leven niet in Huizen geëindigd. Toen ze zelf veel zorg nodig kreeg, moest zij verhuizen naar een verpleeghuis buiten Huizen. In het verzorgingshuis in Huizen, waar zij zich thuis voelde, kon geen ‘verpleeghuiszorg’ worden geboden.

De verhuizing naar het verpleeghuis heeft voor tante Bet ongetwijfeld nog een paar jaar uitstekende zorg opgeleverd, maar van welzijn was geen sprake meer. Haar Huizer klederdracht mocht zij niet meer dragen, want daarin was zij moeilijk te verzorgen. Zij droeg de laatste jaren van haar leven een gewone jurk, waarmee zij ook zichtbaar voor anderen haar laatste stukje waardigheid kwijt was. Naar de kerk ging zij niet meer. In de kerkzaal in het verpleeghuis waar ze op zondag naar toe mocht gaan stonden bloemen en kaarsen. Dat hoorde volgens tante Bet niet zo en daarom wilde zij daar niet zijn. Zij was terecht gekomen in een omgeving die voor haar volstrekt vreemd was.

Toen ik in 2006 in Huizen wethouder werd met onder andere een verantwoordelijkheid voor ouderenbeleid, nam ik mij voor om nooit meer toe te staan dat andere mensen zoals tante Bet zouden worden behandeld. Iedereen die op hoge leeftijd in een verzorgingshuis in Huizen wilde blijven wonen moest daartoe de gelegenheid krijgen. Verplichte verhuizingen zouden als het aan mij lag niet meer aan de orde zijn. Niet de mens moest naar de zorg toekomen, maar de zorg naar de mens. Dat betekende dus dat er ‘verpleeghuiscapaciteit’ in Huizen bij moest. Al heel snel merkte ik dat dit gemakkelijker gezegd was dan gedaan. “U gaat er niet over, dit is AWBZ³”, was de mededeling die ik van de bestuurders van de betreffende zorginstellingen kreeg. “Ik ga over mijn eigen inwoners” was mijn antwoord. “Als jullie het niet regelen, dan huur ik desnoods hotelkamers in Huizen en zet daar particuliere verpleging bij in.” Ik weet niet hoe we dat hadden moeten organiseren. Maar ik wilde beslist niet dat inwoners van Huizen onder mijn verantwoordelijkheid nog steeds hetzelfde lot als dat van tante Bet zouden moeten ondergaan. En dat bleek gelukkig ook niet nodig. Na een aantal gesprekken met bestuurders van zorginstellingen en met hulp vanuit het zorgkantoor kwam er in Huizen voldoende ‘verpleeghuiscapaciteit’ bij.

3 De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten was een wet die vanuit het Rijk (en dus niet vanuit de gemeenten) werd uitgevoerd.

Wat mij in dit gevecht voor extra verpleeghuiscapaciteit is opgevallen, is dat het denken in abstracties niet is voorbehouden aan de overheid. Het lukte immers ook maatschappelijke organisaties in de ouderenzorg niet om te doen wat werkelijk voor mensen als tante Bet van betekenis zou zijn geweest.

Het verbaasde mij dat professionals die dagelijks met de zorg voor mensen als tante Bet bezig zijn geen rol spelen in dit soort discussies. Bestuurders spreken met bestuurders. Als ik - buiten deze gangbare praktijk om - toch persoonlijk spreek met verpleegkundigen en met verzorgenden, dan krijg ik een ander beeld. Zij hebben het niet over 'verpleeghuiscapaciteit' die toch regionaal goed is geregeld. Zij begrijpen heel goed mijn verontwaardiging over wat tante Bet is overkomen. Zij maken dit dagelijks in de praktijk mee. Maar zij voelen zichzelf vaak niet in staat om dit te veranderen.

Hoe komt het toch dat we mensen in een kwetsbare levensfase, zoals als tante Bet, zoveel leed aandoen, terwijl eigenlijk niemand dit wil? Ik vermoed dat we in de afgelopen decennia steeds meer vorm hebben gegeven aan een systeem van wetten en regels die ons huidige 'sociaal domein' zijn gaan beheersen en begrenzen en dat we daardoor vaak niet meer toekomen aan de vraag of we nog wel doen wat werkelijk voor mensen van betekenis is.

0.3 Biedt de wetenschap een antwoord?

Hoe komt het dat officiële instanties de schrijnende situaties van individuele dakloze asielzoekers zo anders interpreteerden dan wij als vrijwilligers dat deden? Had tante Bet misschien een gelukkiger levenseinde kunnen hebben als we meer naar de haar nabije zorgprofessionals hadden geluisterd? Kort gezegd: Waarom gaan we in het sociaal domein met mensen om zoals wij dat doen?

Jarenlang heb ik de behoefte gevoeld om op die vragen antwoorden te zoeken, om het hoe en waarom van mijn eigen gedrag hierin te begrijpen, maar ook het gedrag van al die toch overwegend goedwillende bestuurders en professionals om mij heen.

Het leek mij een unieke kans om het methodisch wetenschappelijk denken, zoals ik dat tijdens mijn universitaire opleiding heb geleerd, te benutten voor reflectie op wat ik dagelijks in de praktijk zag gebeuren. Ik wilde onderzoek doen naar de manier waarop professionals in het sociaal domein met mensen omgaan, aanvankelijk vanuit de hypothese dat dit bij maatschappelijke organisaties anders zou zijn dan bij de overheid en dat de overheid daarin van maatschappelijke organisaties zou kunnen leren.

0.3.1 Instrumentele rationaliteit als kennismodel

In de eerste jaren waarin ik mij met wetenschappelijk onderzoek ging beziggehouden heb ik meerdere malen ervaren hoe ingewikkeld het is om de wereld van de praktijk met de wetenschappelijke wereld te verbinden.

Zonder de vraagstelling van mijn onderzoek op voorhand al scherp te krijgen, ging ik op zoek naar de manier waarop (betaalde en onbetaalde) professionals in de praktijk van gemeentelijke sociale diensten, maar ook in die van organisaties als de Voedselbanken, het Leger des Heils, Diaconale instellingen en charitatieve instellingen met mensen omgingen. In de gesprekken die ik tussentijds voerde met mijn begeleiders werd ik er voortdurend op gewezen dat mijn eigen opvattingen daarover geen enkele rol mochten spelen en dat het feit dat ik werkzaam was in het domein waar ik onderzoek naar wilde doen, in dat verband ook 'risicovol' was.

Ik was mede daardoor geïmponeerd door de modelmatige aanpak en de schematische manier van analyseren in het lijvige proefschrift van Wim van de Donk⁴, dat ik om die reden ook als voorbeeld nam voor hoe ik mijn eigen onderzoek zou moeten opzetten. Op een dergelijke systematische manier zou ik de uitkomsten van mijn onderzoek objectief kunnen maken en daarmee wetenschappelijker. En dat wilde ik.

Het lukte mij echter niet om een analyseschema te ontwikkelen (ik ontwikkelde er tientallen), zoals Van de Donk dat had gedaan. Al mijn analyseschema's bleken ongeschikt om mijn observaties vanuit de diverse uitvoeringspraktijken zodanig te kunnen rangschikken, dat daaruit ook daadwerkelijk wetenschappelijk verantwoorde conclusies zouden kunnen worden getrokken over gedrag van professionals in het sociaal domein, laat staan over verschillen in gedrag bij professionals die bij maatschappelijke organisaties werkzaam waren en professionals bij de overheid. Ik wilde dit gedrag rationeel verklaren en daarmee ook objectiveerbaar en voorspelbaar maken, maar dat lukte mij niet. Ik kwam er steeds meer achter dat er in de relatie tussen mensen heel veel gaande is dat niet in variabelen te vatten is, dat er verschillende perspectieven zijn van waaruit we naar de werkelijkheid kijken en dat iedere individuele situatie ook weer verschillend is. En hoe ik ook probeerde onpartijdig te blijven, ik was toch steeds als persoon bezig om bepaalde situaties op waarde te schatten. Ik kon het niet anders.

Pas later heb ik ontdekt dat verschillende wetenschappers, zoals bijvoorbeeld de neurowetenschapper Antonio Damasio en de filosoof Jean-François Lyotard, betoogd hebben dat onze gevoelens altijd een leidende rol spelen in ons denken en dat het een kenmerk van menselijk denken is dat we niet volgens bepaalde vantevoren opgelegde algemene regels en wetten denken, maar op een oriënterende, intuïtieve, inbeeldende manier⁵. Ik ging steeds meer twijfelen of gedrag van professionals in het sociaal domein, waarbij emoties, waarden en het oordelend vermogen van deze professionals een rol spelen, wel in te passen zijn in een door mij vooraf opgesteld analysekader. Ik vond mijn

⁴ Donk, W.B.H.J. van de (1997).

⁵ Hermesen, J.J. (2009). P. 252

onderzoek daardoor steeds gekunstelder worden en ik had er om die reden ook geen plezier meer in.

Dit leidde er in 2014 toe dat ik in overleg met mijn toenmalige begeleiders besloot om te stoppen met wetenschappelijk onderzoek. Ik stond klaarblijkelijk te ver buiten de wetenschappelijke wereld, ik was daar te lang uit en ik zou beter een gewoon boek kunnen schrijven in plaats van een proefschrift. De wetenschap bood geen antwoord op mijn vragen, althans, zo dacht ik.

Op dat moment kwam ik in contact met Arjo Klamer. Ik vertelde hem waarom ik wilde stoppen met wetenschappelijk onderzoek. Hij maakte mij erop attent dat in de wetenschap meerdere stromingen bestaan. Door een andere stroming te kiezen dan de stroming die ik tot dan toe had gevolgd, zou mijn eigen praktijkervaring me niet in de weg hoeven staan, maar zou die juist dienstbaar kunnen worden gemaakt voor de wetenschap.

Terugkijkend op alle pogingen die ik tot dan toe had ondernomen en naar aanleiding van de gesprekken die ik hierover met Arjo Klamer voerde, ben ik gaan vermoeden dat een mogelijke oorzaak van het probleem waar ik voortdurend tegenaan was gelopen wel eens zou kunnen zijn, dat ik het verklarende model volgde, terwijl ik feitelijk niet zo zeer op zoek was naar verklaringen voor wat ik in de dagelijkse praktijk meemaakte, maar veel meer naar het begrijpen daarvan.

Ik ging inzien dat ik tot dan toe vooral de positivistische wetenschapsopvatting gevolgd had, vanuit de gedachte dat alleen de empirische wetenschappen geldige kennis opleveren. In grote delen van de geschiedenis van de wetenschapsfilosofie is deze opvatting terug te vinden, onder meer bij empirisch ingestelde filosofen als Hume en Bacon. In het begin van de 19^e eeuw werd het positivisme een duidelijk uitgesproken richting. Vanaf 1920 ontstond in Wenen en Berlijn het 'logisch positivisme', ook wel het 'neopositivisme' genoemd. Binnen deze stroming gaat men ervan uit dat kennis uitsluitend kan worden verkregen door het correct toepassen van erkende wetenschappelijke methodes. Alle andere kennis, zoals metafysische filosofie en theologie, maar ook normatieve kennis of ethiek, wordt als niet zintuiglijk controleerbaar verworpen. Met behulp van logica en taalkritiek probeert men het ideaal van de eenheid van wetenschap te realiseren en het zogenaamde verificatiebeginsel te ontwikkelen, waarmee de waarheid of waarschijnlijkheid van beweringen wordt vastgesteld⁶. Deze manier van wetenschapsbeoefening, waarvoor Descartes ooit de basis legde en die sindsdien bepalend is geweest voor de ontwikkeling van de moderne wetenschap, heeft tot doel om beleid rationeel te maken. Zo kunnen vanuit de wetenschap objectieve adviezen worden gegeven aan beleidsmakers, die aan de hand van de onderliggende feiten en

⁶ Waldram, J. et al. (1990).

cijfers kunnen vaststellen wat objectief gezien het beste is om te doen. De wetenschap biedt daarvoor dus, met andere woorden, de instrumenten aan. Daarom noemt Taylor⁷ dit 'instrumentele rationaliteit'.

Als ik vanuit dit perspectief op mijn hierboven beschreven praktijkervaringen reflecteer, dan valt het mij op dat in beide situaties weliswaar sprake was van instrumentele rationaliteit, maar dat problemen van mensen daarmee niet vanzelfsprekend worden opgelost. Hoewel we in ons land rationeel gezien een humaan asielbeleid hanteren, gebaseerd op heldere regels en procedures, waren de gevolgen van de uitvoering van dit beleid voor de betreffende dakloze vluchtelingen inhumain.

Daar waar we uitgaan van een rationele, op cijfers en feiten gebaseerde regionale planning van de beschikbaarheid van verpleeghuisplaatsen, kwijnen mensen als tante Bet weg in verpleeghuizen waar zij niet thuishoren.

De instrumentele opvatting, dat wetenschap de knoppen aangeeft waar we aan kunnen draaien, leidt dus in de praktijk niet altijd tot de gewenste uitkomsten.

Eigenlijk is het heel opmerkelijk, dat dit fenomeen zich op zoveel beleidsterreinen binnen het sociaal domein lijkt voor te doen. Rationeel klopt het beleid, maar in de praktijk leidt het niet tot oplossingen die voor mensen ook werkelijk van betekenis zijn. Het lijkt daarbij niet uit te maken of het beleid wordt uitgevoerd door een maatschappelijke organisatie zoals een zorginstelling of door een overheidsorganisatie.

0.3.2 Anders kijken

Sinds ik mij ervan bewust werd dat je bij het doen van wetenschappelijk onderzoek meerdere routes kunt bewandelen, ben ik mij gaan afvragen of de objectiverende wetenschap wel zo geschikt is om antwoorden te geven op de vragen die ik had over de manier waarop we in het sociaal domein met mensen omgaan. Terugkijkend op mijn eigen praktijkervaringen is het vanuit dat perspectief gezien misschien niet zo verwonderlijk dat ik met het rationele kennismodel niet verder kwam. Eigenlijk wil ik er niet eens aan denken om mensen als tante Bet als 'object van observatie' te gaan zien. Deze manier van denken is volgens Taylor ook zeker niet zonder risico's, omdat iets zuiver rationeel gezien betekent dat je daar een ongepassioneerde houding tegenover aan kunt nemen.

Ik heb inmiddels ontdekt dat ook de wetenschappelijke wereld zelf hiermee worstelt. Er zijn steeds meer wetenschappers die rationaliteit weliswaar belangrijk vinden, maar tegelijkertijd ook erkennen dat het niet de enige manier is om te leren hoe dingen werken. In de ecologie ontwikkelden bijvoorbeeld Zimmerman en Hargens een model waarmee de vele perspectieven van waaruit we kunnen kijken naar onze natuurlijke omgeving,

⁷ Taylor, C. (1989). P. 116

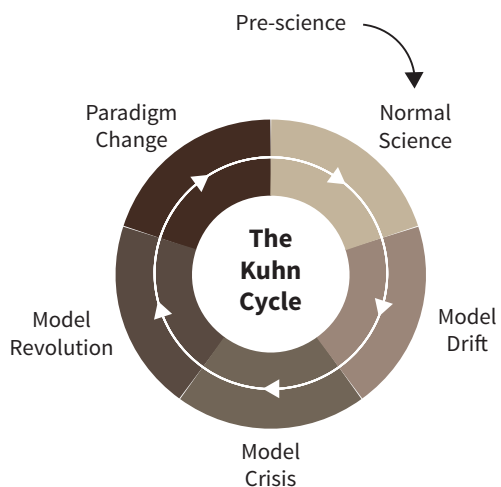
kunnen worden betrokken bij een integrale aanpak van milieuproblematiek. Kenmerkend is in dit verband het citaat: *“The modern, rational ego sought to achieve complete rational objectivity. So long as one’s reasoning is influenced by emotions, so long as one’s judgment is tainted by personal, familial, tribal, or racial factors, so moderns argued, one is not truly rational and impartial.”*⁸

Zelf volgde ik dus lange tijd de empirisch-analytische stroming, tot ik daarin vastliep. Ik kwam tot het inzicht dat ik ook een interpretatieve stroming zou kunnen bewandelen om te begrijpen hoe we in het sociaal domein met mensen omgaan en waarom we dat zo doen. Misschien was het wel nodig om eerst vast te lopen, alvorens op een andere manier naar de vragen die ik had, te kunnen kijken. Dat was ook de visie van Thomas Samuel Kuhn, een Amerikaanse natuurkundige en wetenschapsfilosoof, die het in zijn boek *The structure of Scientific Revolutions*⁹ ook heeft over vragen die niet kunnen worden beantwoord door de bestaande wetenschappelijke methodologie te volgen. Dan zijn nieuwe paradigma’s nodig, nieuwe manieren om naar dingen te kijken, vanuit een ander denkraam of wereldbeeld. Als het paradigma waarin we zitten niet blijkt te kloppen, dan moeten we volgens Kuhn uiteindelijk erkennen dat we naar een nieuw paradigma toe zullen moeten.

De illustratie bij het model van Kuhn doet vermoeden dat zo’n paradigmaverandering altijd netjes en in een vaste volgorde plaats vindt. In de eerste fase van zijn model is er sprake van een bestaande wetenschappelijke praktijk, met paradigma’s (wetenschappelijke theorieën en methodologische regels) die niet ter discussie staan en die de denkkaders vormen waarbinnen problemen worden geanalyseerd en opgelost. Vervolgens doen zich ‘anomalieën’ voor, vraagstukken die niet kunnen worden opgelost binnen die bestaande wetenschappelijke paradigma’s. Die anomalieën geven aanleiding tot de tweede fase in het model van Kuhn, de ‘Model drift’. Bestaande wetenschappelijke theorieën en methodologische regels worden steeds meer in twijfel getrokken. Als die niet meer blijken te werken om problemen op te lossen, dan is er sprake van een derde fase, die Kuhn de ‘Model crisis’ noemt. In een volgende fase, die van de ‘Model revolution’ wordt gezocht naar nieuwe inzichten om de problemen op te lossen. Als dat lukt, ontstaat er in de vijfde fase weer een nieuw paradigma en als dat paradigma algemeen geaccepteerd wordt, is er weer sprake van normale wetenschap.

⁸ Zimmerman, M.E et al. (2009). P. 23

⁹ Kuhn, T. (1996).



Bron: <http://www.thwink.org/sustain/glossary/KuhnCycle.htm>

Ik denk dat het begrip ‘paradigma’ illustratief is voor waar ik in mijn zoektocht naar de manier waarop professionals in het sociaal domein met mensen omgaan, mee bezig ben. Er is in het sociaal domein enerzijds behoefte aan kennis over wat ‘evidence based’ werkt en aan cijfers waarmee dit kan worden onderbouwd. Vanuit het motto ‘meten is weten’ willen we proberen om grip te krijgen op complexe vraagstukken en overzicht te creëren op wat er ‘feitelijk’ aan de hand is. Om tot effectieve interventies te komen maakt het Behavioural Insights Netwerk Nederland¹⁰ ook gebruik van wetenschappelijke inzichten ten aanzien van gedrag van mensen, zoals die vanuit de gedragseconomie worden aangeleverd¹¹.

Anderzijds valt het mij op dat er in de dagelijkse praktijk door professionals in het sociaal domein steeds vaker gediscussieerd wordt over niet-rationele aspecten in de omgang met mensen, bijvoorbeeld over waarden die men belangrijk vindt. Ook bestuurders bij de overheid doen daaraan mee. In het landelijk casusoverleg¹² werd vanuit individuele casuïstiek door wethouders gesproken over dilemma’s waar zij in de dagelijkse praktijk mee geconfronteerd worden. Het ging dan heel vaak om de afweging die gemaakt moest worden tussen een passende oplossing voor een individu, ten opzichte van de ‘maatschappelijke effecten’ daarvan enerzijds en de ‘rechtmatigheid’ ervan anderzijds. Niet één van deze

¹⁰ Zie hierover ook <https://www.binnldagvanhetgedrag.nl/over-bin-nl> (geraadpleegd op 7 september 2018)

¹¹ Jong, I. de (2018). P. 9-10

¹² De Tafels casuïstiek maken onderdeel uit van het landelijk programma ‘verkenningen transitie sociaal domein’. Zie o.a. http://gemeentenvandetoekomst.nl/item/Tafel-Casustiek-Wethouders-en-het-Rijk-zoeken-samen-creatieve-oplossingen_111016

drie aspecten werd het meest belangrijk gevonden. Het verschilde per casus, maar ook per bestuurder en het was bovendien altijd contextafhankelijk. Afzonderlijke bestuurders maakten tijdens de bespreking van de casuïstiek vaak andere afwegingen, die alleen vanuit het belang dat zij hechten aan de verschillende onderliggende waarden te begrijpen zijn. Uitsluitend objectieve, op feiten en cijfers gebaseerde wetenschappelijke inzichten, waren bij die afwegingen niet toereikend.

In het traditionele empirische model is de mens als een machine. Je stopt er iets in en de uitkomst is te voorspellen. Maar in de dagelijkse werkelijkheid hebben mensen een eigen karakter, handelen zij in contexten, hebben zij emoties, gaan zij relaties aan en doen zij soms ook niet-rationele dingen. Een rationele, analytische benadering biedt naar mijn mening onvoldoende antwoorden op de dilemma's zoals die zich zowel in de dagelijkse praktijk als in de wetenschappelijke praktijk in het sociaal domein aan ons opdringen. Daarvoor is de werkelijkheid te complex.

De vraag is echter wat het alternatief is. Eeuwenlang waren de kerken in Nederland verantwoordelijk voor ondersteuning van kwetsbare mensen. Dat leidde in veel situaties tot oprechte betrokkenheid en liefdevolle zorg, maar het leidde ook tot vernedering en willekeur. Daar wil niemand meer naar terug. In ons huidige sociaal domein zijn gelijkheid en rechtmatigheid belangrijke waarden geworden en is een controleerbaar en verifieerbaar systeem voor individuele ondersteuning ontwikkeld, waarmee mensen in kwetsbare situaties worden beschermd tegen willekeur. Tegelijkertijd heeft deze rationele benadering ook geleid tot een naar mijn beleving te ver doorgevoerde verzakelijking in de zorg voor mensen en is het relationele aspect daarvan op de achtergrond geraakt.

Kuhn stelt dat wetenschappers elkaar na een paradigmaverandering niet meer begrijpen, omdat wetenschappelijke theorieën en concepten dan een totaal andere invulling hebben gekregen. Hij gebruikt in dit verband de term 'incommensurabiliteit'. Een paradigmaverandering, zoals Kuhn die beschrijft lijkt mij alleen al vanwege die mogelijke consequentie ongewenst. We kunnen in het sociaal domein niet zonder het rationele model. Feiten en cijfers zijn belangrijk om beleidsmatige en professionele afwegingen te maken. Een zuiver op emotie gebaseerd beleid wordt door niemand wenselijk gevonden. Dergelijk beleid leidt tot onvoorspelbaarheid en tot willekeur. Maar andersom is het ook zo dat wat voor mensen van betekenis is, zich vaak niet in feiten en cijfers laat uitdrukken. Ik vermoed dat het belangrijk is om het relationele aspect meer te benadrukken in het denken over de manier waarop we in het sociaal domein met mensen omgaan. Een paradigmaverandering zoals Kuhn die beschrijft is daarbij mijns inziens niet aan de orde, maar ik geloof er na alle pogingen die ik eerder heb gedaan ook niet meer in dat ik kan volstaan met een paar kleine aanpassingen van het analytische model om te begrijpen wat zich in de dagelijkse praktijk aan mij opdringt.

Dat maakt dat ik te rade ben gegaan bij andere soorten kennisontwikkeling. Niet zozeer het

kunnen doen van voorspellingen is daarbij uitgangspunt, maar veel eerder een duiding van de werkelijkheid, steeds interpreterend, proefondervindelijk. Door mij te verdiepen in deze manier van wetenschap bedrijven kreeg ik weer energie om door te gaan met het schrijven van een proefschrift. Dit 'anders kijken' is onder meer vanwege dit inzicht ook de titel van mijn proefschrift geworden.

0.3.3 De interpretatieve benadering

Wilhelm Dilthey poneerde in de negentiende eeuw het begrip geesteswetenschappen (moral sciences), als tegengestelde van de natuurwetenschappen¹³. Geesteswetenschappen houden zich vooral bezig met zaken die mensen zelf voortbrengen, zoals taal, geschiedenis, filosofie, cultuur, muziek, kunst en theologie.

Hans-Georg Gadamer¹⁴ stelde dat een objectieve methode, die zich uitsluitend van redelijke overwegingen en herhaalbare ervaringen bedient, niet kan fungeren als fundament voor de geesteswetenschappen. Daarvoor is een meer interpretatieve benadering nodig.

De interpretatieve benadering is een andere manier van wetenschap bedrijven, waarbij andere regels gelden dan bij de analytische benadering. De filosofie van de hermeneutiek vormt de achtergrond van de interpretatieve benadering. Hermeneutische wetenschappers vergelijken geesteswetenschappen wel met natuurwetenschappen, niet om daarvan de methodologie over te nemen, maar juist om duidelijk te maken dat geesteswetenschappen een heel ander onderwerp hebben.

Het belangrijkste onderwerp binnen de sociale wetenschappen is de mens. Mensen trekken zich vaak niets aan van bepaalde regelmatigheden. Zij kunnen in vrijheid handelen en maken hun eigen, soms ook irrationele, afwegingen. Onderzoekers zijn zelf ook mensen. Zuivere waarneming bestaat daarom eigenlijk niet, want wat we zien houdt altijd verband met de betekenis die we eraan verlenen. Subject en object laten zich niet scheiden. De werkelijkheid die we ervaren is altijd op een bepaalde manier een beleefde werkelijkheid. Inherent aan interpretatief onderzoek is dat het interpreteren mensenwerk is en dat een andere onderzoeker in dezelfde situatie tot andere interpretaties zou kunnen komen. Mensen wegen en oordelen in de praktijk allemaal anders. Dat maakt ook verschillen tussen mensen. Redeneerschema's om kennis op te baseren, gebaseerd op natuurwetenschappelijke methodes, passen daarom eigenlijk ook niet goed binnen de sociale wetenschappen.

13 Zie hiervoor: Wilhelm Dilthey (1883). *Einleitung in die Geisteswissenschaften. Versuch einer Grundlegung für das Studium der Gesellschaft und der Geschichte*.

14 Gerwen, R. van (1999). P. 155

Gadamer¹⁵ beschrijft het idee van een 'sensus communis', iets wat wij 'gezond verstand' noemen, als iets dat sinds de Verlichting nog slechts de functie heeft van een correctie op het redelijke weten, maar wat naar zijn mening veel meer als kritische tegenpool tegen de rede zou kunnen fungeren. Vanuit die gedachte komt hij ook op het begrip 'oordeelsvermogen', dat volgens hem een eis is die aan iedereen gesteld zou moeten worden en waaraan in de hermeneutische ervaring tegemoet wordt gekomen. Iets beoordelen is soms ook een kwestie van 'smaak'. De uitdrukking 'over smaak valt niet te twisten' komt voort uit het feit dat er geen conceptuele criteria voor smaak bestaan, waaraan iedereen zich moet houden. We zouden het zelfs niet juist vinden als die wel zouden bestaan. Smaak is echter wel een geestelijk onderscheidingsvermogen, waarmee we uitmaken wat mooi en betekenisvol is. Gadamer beschrijft 'smaak' als een soort inzicht, een manier van kennen. Je weet zelf heel zeker dat iets tegen jouw 'smaak' in gaat, ook al kan je het niet bewijzen. Vanwege het normatieve element van smaak zijn we geneigd 'smaak' op te vatten als subjectief, terwijl het juist een essentieel onderdeel is van het verwerven van inzicht.

Het voorbeeld van de 'smaak' spreekt mij aan, omdat dit tegelijkertijd ook duidelijk maakt, dat we ons bij het interpreteren van verhalen van mensen moeten realiseren dat we altijd beheerst worden door onze eigen persoonlijke (voor)oordelen. Die persoonlijke (voor)oordelen komen onder andere voort uit onze eigen cultuur-historische en religieuze tradities, waardoor ons wereldbeeld en ons mensbeeld is gevormd. We kunnen die (voor)oordelen niet naar willekeur gebruiken of afschudden. Door tijdsverloop verdwijnen soms persoonlijke (voor)oordelen, maar komen er ook weer andere voor in de plaats. Nadat ik mij de achtergronden van de interpretatieve stroming binnen de wetenschap meer eigen maakte, ontdekte ik dat ik niet langer krampachtig met mijn eigen persoonlijke (voor)oordelen om hoefde te gaan. Wel realiseerde ik mij dat het essentieel zou zijn om steeds ook andere mogelijkheden open te houden en voortdurend mijn eigen (voor)oordelen ter discussie te durven stellen. Dat betekende dus ook dat ik bereid zou moeten zijn om in mijzelf tegenspraak toe te laten en dat ik dat ook zo transparant mogelijk zou moeten doen. Gadamer maakt duidelijk dat we altijd vanuit een specifieke situatie inzicht proberen te krijgen en dat er daarmee een begrenzing is van onze zichtmogelijkheden. Hij gebruikt hiervoor de term 'horizon'. Een ander begrijpen kan alleen, als je jezelf in zijn positie verplaatst en er rekening mee houdt dat je daarbij altijd je eigen perspectief meeneemt. Het gaat dus om het tweewegbrengen van een bredere, gezamenlijke horizon. Gadamer noemt dit 'horizonversmelting'.

Hermeneutiek richt zich op het begrijpen van het verhaal van de ander. Daarbij gaat het om een heel persoonlijke manier van begrijpen, die verder probeert te gaan dan een verstandelijk

¹⁵ Gadamer, H.G. (1960).

begrijpen van gedrag in termen van oorzaak en gevolg. Gedrag wordt gezien als een vorm van betekenisverlening. Ieder mens geeft op een unieke persoonlijke manier betekenis aan het leven en de wereld om zich heen. Mensen geven betekenis aan verschijnselen die zij waarnemen. Er ontstaan verhalen, narratieven, die we op verschillende manieren kunnen interpreteren. Daarmee halen we het rationele karakter van taal weg, maar de vraag is of dit vanuit de wens om kennis te ontwikkelen zo erg is.

Voorbeelden van een interpretatieve manier van wetenschap bedrijven zien we in de culturele antropologie. Dat is niet zo verwonderlijk, omdat juist in deze tak van de wetenschap het rekening houden met een ander mensbeeld of wereldbeeld zo bepalend is voor de betrouwbaarheid van observaties. Mijns inziens is dat in het sociaal domein niet anders. In het verhaal van tante Bet zie ik dat juist ook het proberen te begrijpen van aspecten als cultuur, religie, taal, verhoudingen in de familiekring en waarden in de samenleving tot andere inzichten had geleid dan uitsluitend de inzichten die rationele argumenten aandragen ten behoeve van een keuze voor overplaatsing naar een verpleeghuis. Zo levert ook de cultureel antropoloog Clifford Geertz¹⁶ in zijn beschrijving van de betekenis van het hanengevecht in Bali een totaal nieuw inzicht in de Balinese cultuur dan wanneer hij was uitgegaan van een rationele benadering. De meer interpretatieve manier van wetenschap bedrijven leidt in zijn onderzoek tot waardevolle kennis die niet zou zijn verkregen als de traditionele analytische modellen op dit onderzoek waren toegepast.

Hermeneutici benadrukken dat er een verschil is tussen 'erklären' en 'verstehen'. Natuurkundige feiten kunnen we verklaren uit bepaalde wetmatigheden. Historische, culturele en psychologische verschijnselen moeten we vooral proberen te begrijpen¹⁷.

De hermeneutiek claimt geen methode voor een eenduidige interpretatie te kunnen leveren. In de hermeneutiek gaat het er ook niet om dat we de juiste interpretatie achterhalen, maar dat we aangeven wat er bij het interpreteren zoal gebeurt.

0.4 Het introduceren van begrippen

Een begrip heeft in de hermeneutiek geen vaste betekenis. Het is afhankelijk van de context. We duiden begrippen en we geven er ook lading aan. Ons wereldbeeld wordt sterk bepaald door begrippen. Freud had bijvoorbeeld een enorme impact op het toenmalige wereldbeeld met begrippen als 'onderbewustzijn' en 'driften'. Dit soort kernbegrippen of concepten veranderen ons wereldbeeld. We zien dat bijvoorbeeld ook bij kernbegrippen als democratie, industrialisatie, informatietechnologie etc.

¹⁶ Geertz, C. (2012).

¹⁷ Gerwen, R. van. (1992). P. 153

Het introduceren van een begrip is meer dan een begrip definiëren. Het werkt als een metafoor. Alleen al door voor een begrip te kiezen wordt iets gesuggereerd.

Laat ik daarvan een voorbeeld geven. Vanaf het moment dat de koning op 17 september 2013 het overigens al langer bestaande begrip ‘participatiesamenleving’ in de troonrede¹⁸ introduceerde, werd dat een nieuwe werkelijkheid. Iedereen had het erover en iedereen gaf er een eigen invulling aan. Natuurlijk was het niet zo dat er voor die datum sprake was van een samenleving waarin mensen niet participeerden. Maar de introductie van het begrip zette een tendens in, die door velen als het begin van de ‘afbraak van de verzorgingsstaat’ wordt gezien. Begrippen kunnen ook beladen zijn, besmet. Een begrip als ‘betutteling’ heeft bijvoorbeeld een negatieve lading. ‘Bemoeizorg’, wat zo ongeveer hetzelfde is als betutteling, heeft dat veel minder.

Maar begrippen zijn ook meer dan alleen woorden. Er schuilt vaak een wereld achter. In onze gemeente probeerde ik bijvoorbeeld het begrip ‘klant’ uit beleidsteksten en spreektaal te bannen, omdat het benaderen van inwoners als ‘klant’ in de praktijk te gemakkelijk zou kunnen leiden tot een eenzijdige, economische benadering, waarin vooral kosten-baten afwegingen centraal worden gesteld. Die benadering vond ik niet wenselijk in de omgang met onze inwoners. Mensen zijn ook geen anonieme objecten. Zij hebben een gezicht, een persoonlijk levensverhaal en een eigen sociaal-maatschappelijke context.

Het werd mij als beginnend wethouder in 2006 al snel duidelijk dat het lastig zou worden om de zorg en ondersteuning voor mensen in onze gemeente zo te regelen, dat we steeds in iedere individuele situatie zouden kunnen doen wat in het concrete geval voor mensen écht belangrijk is. En toch vond ik dat dit moest.

Ik introduceerde het concept ‘vraagsturing’, dat ik kende vanuit mijn ervaringen bij patiëntenorganisaties, in mijn eigen gemeentelijke organisatie. Ik besteedde in die beginperiode bij de gemeente veel tijd aan gesprekken hierover met het management van onze organisatie. Men was in die periode volop bezig met het nadenken over de implementatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en vroeg zich af hoe we als gemeente ‘de regie’ zouden gaan nemen. Ik wist het management ervan te overtuigen dat we dat helemaal niet zouden gaan doen, maar dat we de regie terug zouden gaan geven aan onze inwoners. Immers, zo was mijn redenering, als tante Bet zelf had mogen bepalen hoe zij de laatste jaren van haar leven had willen doorbrengen, dan had zij beslist andere keuzes gemaakt, omdat voor haar andere waarden belangrijker waren dan de waarden die vanuit het zorgsysteem belangrijk werden gevonden. Onze inwoners zouden naar mijn overtuiging zelf weer over hun

¹⁸ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/troonrede-omslag-naar-participatiesamenleving.9102753.lynkx>

leven moeten gaan en als overheid zouden wij hen daartoe in staat moeten stellen door hun vraag en het beschikbare aanbod met elkaar in evenwicht te brengen.

Dat was destijds in onze gemeentelijke organisatie een volledig nieuwe invalshoek en we vroegen het CBO¹⁹ daarbij om hulp. We kenden het CBO van de diverse 'doorbraakprojecten' die zij in de zorg hadden gedaan en onze vraag aan hen was of zij dit ook in de welzijnssector zouden kunnen doen. Met het rapport 'Gelukkig oud worden' gaf het CBO ons handvatten voor een vraaggestuurde aanpak, waarbij zelfregie van mensen uitgangspunt was en het gesprek met mensen (en dus niet de voorzieningen van de gemeente) centraal kwam te staan. Toen we ook nog eens overgingen naar een volledig 'vraagvolgende' bekostiging, was de doorbraak compleet.

Het kostte onze organisatie drie jaar om de omslag te maken. Maar het resulteerde erin dat inwoners zich serieus genomen voelden. Er werd geluisterd naar wat voor hen belangrijk was en zij kregen de ondersteuning die zij nodig hadden. Omdat we niet langer financierden wat mensen zelf eigenlijk helemaal niet belangrijk vonden, gingen de kosten voor de gemeente ook nog eens drastisch omlaag.

Het concept van 'vraagsturing' werd na enkele jaren in de hele regio Gooi en Vechtstreek geïmplementeerd. We ontwikkelden als negen gemeenten gezamenlijk beleid vanuit dit concept en we pasten met vallen en opstaan de uitvoering van het sociaal beleid en alle inkoopprocedures en aanbestedingen daarop aan.

Ik heb in de beginjaren van mijn wethouderschap ervaren hoe krachtig de introductie van een nieuw concept kan zijn. De vraaggestuurde aanpak leidde in ons land tot nieuwsgierigheid. Bijna maandelijks kwamen andere gemeenten op werkbezoek. Ik hield lezingen in het hele land. Ik stuitte daarbij voortdurend op ongeloof: "Als het echt zo is dat mensen in Huizen geen claimgedrag hebben, dat vrijwel alle regels voor 'gemeentelijke voorzieningen' kunnen worden afgeschaft, dat mensen gewoon de ondersteuning kunnen krijgen die zij nodig hebben, dat we een 'open einde financiering' hanteren en ook nog eens kosten besparen, waarom doen dan alle gemeenten in Nederland dit niet?" Ik had op deze vraag geen antwoord.

¹⁹ Het CBO is in 1979 opgericht als Centraal Begeleidingsorgaan voor de intercollegiale toetsing. Van meet af aan richt het CBO zich op de verbetering van de kwaliteit van zorg van medici en andere zorgprofessionals. Sinds 1999 houdt het CBO zich daarnaast intensief bezig met de organisatorische aspecten van kwaliteit van zorg. De laatste jaren is de zorggebruiker zelf, de patiënt, een directe partner in het verbeteren van kwaliteit van zorg. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met patiëntenverenigingen en -organisaties. (www.CBO.nl)

0.4.1 Responsiviteit als kernbegrip

Door onze eigen professionals, die verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de Wmo, werd het concept van vraagsturing begrepen. De buitenwereld keek ervaak anders tegenaan. Vaak werd het begrip ‘vraagsturing’ opgevat als een concept vanuit het marktdenken, in de betekenis van ‘u vraagt, wij draaien’. Ik had daar aanvankelijk niet zoveel bezwaar tegen, omdat naar mijn mening in de uitvoeringspraktijk in voorgaande jaren veel teveel nadruk was gelegd op: ‘al draaien terwijl er nog helemaal geen vraag is’. Het nieuwe concept van vraagsturing hielp om onze professionals aan te zetten tot ‘anders’ kijken naar wat voor mensen van betekenis was en zorgde ervoor dat zij zich ervan bewust werden dat zij ook echt mochten gaan doen wat door onze inwoners belangrijk werd gevonden.

Begrippen kunnen echter ook van betekenis veranderen en die verandering vond een paar jaar na de introductie van het begrip ‘vraagsturing’ plaats. Na de decentralisaties in het sociaal domein, toen veel nieuw in dienst genomen professionals geacht werden om met het bestaande concept van vraagsturing uit de voeten te kunnen, bleek dit niet meer te werken. Door de discussies die daarover plaatsvonden, constateerde ik dat het denken over hoe we met mensen omgaan niet beperkt kon blijven tot het concept van ‘vraagsturing’ zoals dat na de komst van veel nieuwe professionals werd geïnterpreteerd. De politiek filosoof Robert Dahl²⁰ stelt dat ‘(...) in the absence of a compelling showing of the contrary everyone should be assumed to be the best judge of his or her own good interests’. Dit noemt hij de ‘presumption of personal autonomy’. Maar na lang wikken en wegen komt ook hij tot de conclusie dat wat iemand wil niet per definitie gelijk staat aan wat hij of zij nodig heeft en dat de argumenten daarvoor ook lang niet altijd duidelijk zijn. Mensen maken regelmatig ook keuzes die, gemeten naar hun eigen belangen, niet optimaal zijn en soms zelfs gewoonweg dom lijken. Wat iemand werkelijk nodig heeft, zal dan ook vaak in het gesprek met de professional geconstrueerd moeten worden²¹. Voor sommige mensen is het dan misschien juist wel prettig als professionals hen een duwtje in de rug geven door aan te geven wat naar hun mening de meest verstandige keuze is. Tocqueville verwoordde dit treffend: “Mensen in een democratische samenleving worden onophoudelijk gedreven door twee strijdige hartstochten: ze willen geleid worden en ze willen vrij blijven.”²² Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir²³ betoogden dat langdurige schaarste, bijvoorbeeld in situaties van armoede, ervoor kan zorgen dat mensen moeilijk nieuwe vaardigheden aan kunnen leren. Ook schaarste in de zin van gebrek aan tijd kan ertoe leiden dat mensen onverstandige beslissingen nemen.

²⁰ Citaat uit: Tiemeijer, W.L. et. al (2009). P. 308-310

²¹ Tiemeijer, W.L. et. al (2009). P. 308-310

²² Tiemeijer, W.L. et. al. (2009). P. 306

²³ Mullainathan, S. et al. (2014).

Ik constateerde dus dat vraagsturing zeker niet moest worden gezien als een simpelweg: 'U vraagt, wij draaien', maar veel meer als: 'samen de beste oplossing zoeken'. Daarmee werd het begrip 'vraagsturing' uitgebreid en werd feitelijk weer een nieuw concept geïntroduceerd, dat ik 'responsiviteit' noemde. Van het een kwam het ander. Veel nadrukkelijker dan bij het concept van 'vraagsturing' wilde ik met het begrip responsiviteit de rol van de professional in beeld brengen.

Het begrip 'responsiviteit' sprak mij aan, omdat het verwijst naar het woord 'responderen', ofwel: reageren, antwoord geven. In tegenstelling tot een begrip als 'vraagsturing' gaat het bij responsiviteit om een begrip, waarbij de professional zelf geen buitenstaander is, maar in de relatie met de vrager een betrokkene wordt.

Het begrip 'responsiviteit' is op zichzelf niet nieuw. In een studie naar de responsiviteit van UMC's werd het begrip responsiviteit gedefinieerd als 'de mate waarin organisaties reageren op de vraag uit hun omgeving'. Het begrip 'maatschappelijke impact' werd daaraan verbonden, om aan te geven in hoeverre ook daadwerkelijk wordt bijgedragen aan de verbetering van de situatie of de oplossing van het probleem. Beide aspecten hangen in deze definitie dus nauw samen: om maatschappelijk relevant te zijn, dienen organisaties zowel responsief te zijn, als daadwerkelijk maatschappelijke impact te creëren²⁴.

Door mij te verbinden met de persoonlijke verhalen van mensen, zoals bijvoorbeeld de dakloze asielzoekers en mensen als tante Bet, ben ik steeds meer gaan beseffen dat het mij in mijn zoektocht naar het begrijpen van de manier waarop we in het sociaal domein met mensen omgaan feitelijk te doen is om de relatie tussen deze mensen en de professionals waar zij een beroep op doen.

Om te kunnen interpreteren had ik dus een begrip nodig dat over die relatie gaat. Een begrip, dat bij voorkeur ook metaforische kracht heeft en dat zowel praktijkmensen als wetenschappers te denken geeft en zo mogelijk ook richting kan geven.

Begrippen zijn belangrijk voor interpretatie, omdat ze behulpzaam kunnen zijn om de aandacht te richten en focus aan te brengen bij het doen van waarnemingen. Ik gebruikte het begrip 'responsiviteit' om te begrijpen hoe professionals in de praktijk reageren op de vraag van mensen die op hun advies of ondersteuning zijn aangewezen en welke factoren daarop van invloed zijn.

Als professionals kunnen inschatten wat werkelijk voor de ander van betekenis is, wat belangrijk is voor die ander, dan gaat die ander daar ook op reageren. Mensen willen nu eenmaal dingen doen die zij zelf belangrijk vinden. En als de houding van de professional dan vervolgens zou zijn, dat hij of zij daarvoor belemmeringen gaat wegnemen, of op een andere manier gaat ondersteunen, dan komen mensen zelf ook weer in beweging.

²⁴ Raad voor Gezondheidsonderzoek (2007). P. 23-24

Erkenning van wat voor mensen zelf van betekenis is, in hun eigen specifieke context, geeft hen hun waardigheid terug en dat is fundamenteel voor wederzijds respect.²⁵

Het vermogen van professionals om in te schatten wat werkelijk voor de ander van betekenis is noem ik responsiviteit.

Het begrip responsiviteit moest ik nog wel gaan duiden. Mijn verwachting was dat dit tot nieuwe inzichten zou leiden voor een andere, misschien wel menselijker aanpak in het sociaal domein.

0.5 Vooruitblik

Responsiviteit lijkt zo vanzelfsprekend. Toch is het kennelijk lastig om in de dagelijkse praktijk van het sociaal domein responsief te zijn, in te schatten wat voor mensen werkelijk van betekenis is. Daarvan zijn de verhalen waarmee ik deze inleiding ben begonnen anekdotisch. Vanuit meerdere invalshoeken is gepubliceerd over de kloof tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van mensen, onder meer in diverse rapportages van de Nationale Ombudsman en door wetenschappers die zich met sociale vraagstukken bezig houden. Erik Gerritsen combineerde in zijn proefschrift zijn kennis van de praktijk met wetenschappelijk onderzoek naar de lokale aanpak van ‘ongetemde problemen’ in het sociaal domein.²⁶ Tineke Abma²⁷ stelt dat de systeemwereld niet beter of slechter is dan de leefwereld, maar dat er een problematische onbalans is ontstaan, waarbij de systeemwereld de overhand heeft gekregen. Ik vermoedde dat ik dieper in organisaties moet kijken om te begrijpen hoe het komt dat onze systemen het steeds lijken te winnen van de menselijkheid.

Daarvoor heb ik onderzoek gedaan in drie fasen.

In de eerste fase (2002-2006) was ik als ‘reflective researcher’ betrokken bij de afdeling sociaal beleid van Nierstichting Nederland. Vanuit deze fase heb ik gereflecteerd op mijn bevindingen uit deze periode om, met inachtneming van de academische discussies daarover, te komen tot een eerste oriëntatie ten behoeve van een duiding van het begrip ‘responsiviteit’ in het sociaal domein.

²⁵ Sennett, R. (2003). P. 31-32

²⁶ Gerritsen, E. (2011).

²⁷ Abma, T. (2017). P. 24

Vanuit de tweede fase (2004-2014), die in tijd dus deels overlappend is geweest aan de eerste fase, wilde ik de bevindingen uit mijn eigen praktijk toetsen bij andere maatschappelijke organisaties. Dit leidde tot dataverzamelingen vanuit veldonderzoek bij diverse maatschappelijke organisaties, onder andere vastgelegd in extracten uit dossiers en fragmenten uit interviews die ik gekozen had vanuit nadere bestudering van mijn eigen transcripties van de diverse interviews met stakeholders bij de betreffende organisaties. Ook daarbij heb ik steeds weer gebruik gemaakt van wat mij vanuit de literatuur ten aanzien van de gevonden thema's werd aangereikt.

Omdat ik vermoedde dat de instrumentele manier van handelen, die zich slecht verhoudt tot responsiviteit, voornamelijk bij overheidsorganisaties aan de orde is, zocht ik in diezelfde fase ook naar responsiviteit binnen gemeentelijke organisaties (sociale diensten).

In de derde fase van deze studie (2015-2018) wilde ik onderzoeken of en op welke manier een begrip als responsiviteit relevantie zou kunnen krijgen als dat in een organisatie wordt geïntroduceerd. Voor dit onderdeel gebruikte ik mijn eigen gemeentelijke praktijk als casus.

In mijn onderzoek paste ik het concept van 'triangulatie' toe. Triangulatie is letterlijk: driehoeksmeting. Het houdt in dat meerdere dataverzamelingsmethoden in één studie worden toegepast, om zo de diepte, kwaliteit en eventueel reikwijdte van de bevindingen te vergroten²⁸. In hoofdlijnen gaat het dan om literatuuronderzoek, veldonderzoek en (auto)etnografisch onderzoek²⁹.

Het literatuuronderzoek was interdisciplinair, in die zin dat ik vanuit verschillende disciplines bronnen wilde benutten die mij zouden helpen om betekenis te geven aan wat ik in de praktijk waarnam.

Voor het veldonderzoek maakte ik gebruik van wat de cultureel antropoloog Clifford Geertz³⁰ beschrijft als 'thick description'. Waar het bij 'thin description' voornamelijk gaat om het beschrijven van de activiteiten gaat 'thick description' verder, door ook de zingevende structuren achter deze activiteiten in kaart te brengen. Het gaat bij 'thick descriptions' dus niet alleen om het verzamelen van relevante data, maar ook om het interpreteren ervan, dat al begint tijdens het verzamelen³¹. Thick description houdt in dat observaties worden beschreven en geïnterpreteerd vanuit een context waarin die observaties hebben plaatsgevonden. Ik heb ervoor gekozen om alleen die observaties te beschrijven, die van

²⁸ http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/KWALON/2010/1/KWALON_2010_015_001_002

²⁹ Zie o.a. O'Reilly, K. (2012).

³⁰ Geertz, C. (1973). P. 3-30

³¹ Van Lanen (2013). P. 34

belang konden zijn voor het duiden van het begrip ‘responsiviteit’.

Kenmerkend aan etnografisch onderzoek is, dat ik als onderzoeker zelf deel uitmaakte van de omgeving van respondenten die ik in het onderzoek beschrijf³². Het ging om onderzoek in direct en duurzaam contact met mensen, in de context van hun dagelijks werk, over een langere periode. Volgens Karen O’Reilly³³ evolueert etnografisch onderzoek naarmate de studie vordert en biedt dit type onderzoek eindeloze hoeveelheden van onderzoeksmethoden, waaronder bijvoorbeeld participerende observatie, gesprekken, interviews etc. Etnografisch onderzoek respecteert de complexiteit van de sociale werkelijkheid door daarover rijke, gevoelige en geloofwaardige verhalen te vertellen. Het besteedt ook aandacht aan bredere structuren en aan de gedachten en gevoelens van medewerkers, binnen de context van hun dagelijks werk en is volgens O’Reilly daarmee een ideale benadering van onderzoek naar de dagelijkse praktijk van het sociaal domein³⁴. Het schrijven van (auto)etnografische verhalen en het reflecteren daarop was een onderzoeksmethode die van mij als onderzoeker voortdurend vroeg om zelfreflectie. Ik leefde tijdens dit onderzoek, zoals Dvora Yanow³⁵ dat beschrijft, constant in twee werelden: betekenis geven aan mijn eigen wereld en betekenis geven aan de wereld (professionals, organisaties) die ik bestudeerde. Daarom was het voor mij ook heel waardevol dat ik regelmatig met mijn eigen promotoren kon reflecteren op de teksten die ik schreef.

Omdat ik onderzoek deed in mijn eigen praktijk, ging ik zelf als onderzoeker ook meedoen en meeleren met de professionals in mijn eigen uitvoeringspraktijk. Tineke Abma gebruikt voor de benadering om samen te leren ten behoeve van sociale transformatie met mensen om wiens leven of werk het gaat de term ‘participatief actieonderzoek’³⁶. Het betekende dat ik mijzelf en mijn eigen rol als (actief) participerende en handelende onderzoeker, steeds kritisch onder een vergrootglas moest durven leggen. Het heeft mij het inzicht opgeleverd dat er een weg gezocht moet worden tussen neutraliteit en objectiviteit enerzijds en subjectiviteit en vooringenomenheid anderzijds. Mijn ervaring is dat die weg kan worden gevonden in de intersubjectiviteit, dus in het gesprek met anderen. Individuele casuïstiek stond bij mij in die gesprekken steeds aan de basis, omdat het in het sociaal domein uiteindelijk gaat om de uitkomsten voor mensen. Niet mijn eigen, persoonlijke

32 <https://www.ensie.nl/dit-is-onderzoek/etnografisch-onderzoek>

33 O’Reilly, K. (2012). P. 23

34 O’Reilly, K. (2012) P. 22

35 Yanow, D. (1996) P. 45

36 <https://www.rug.nl/society-business/science-shops/dag-van-participatief-actieonderzoek/programma>

interpretaties waren belangrijk. Het ging erom die te toetsen in de dialoog met anderen, zowel in de professionele omgeving in de praktijk als in de wetenschappelijke omgeving. Ik verwacht dat ik met de door mij gekozen interpretatieve benadering van de dagelijkse werkelijkheid een bijdrage kan leveren aan theorievorming, niet zozeer door vanuit een verklarend model naar de dagelijkse werkelijkheid te kijken, maar veel meer door de dagelijkse werkelijkheid te karakteriseren en er betekenis aan te geven. Ik hoop ook dat mijn onderzoek bijdraagt aan een andere manier van kijken naar mensen die in het sociaal domein op ondersteuning van anderen zijn aangewezen.



1

Hoofdstuk 1:

Aanpak van het onderzoek

1.1 Inleiding

Aan mijn ervaringen met dakloze asielzoekers en met mensen als tante Bet kan ik veel vergelijkbare casuïstiek toevoegen. Ook collega-bestuurders en professionals die in de zorg en in het sociaal domein werkzaam zijn hebben dit soort ervaringen. Het is moeilijk te begrijpen hoe het komt dat we in een rijk en beschaafd land als Nederland zoveel mensen zoveel onnodig leed aandoen. Het model van de technische rationaliteit bleek niet goed te werken om te begrijpen hoe dit komt. Ik besloot het onderzoek over een andere boeg te gooien.

Donald Schön³⁷ beschreef een methode van onderzoek waarmee hij een verbinding legde tussen 'rigor' en 'relevance'. Hij gebruikt het begrip 'reflective practitioner' om aan te geven hoe professionals in de dagelijkse praktijk denken en handelen. Als een professional 'reflecteert in actie', wordt hij of zij volgens Schön een 'researcher in the practice context'³⁸. Voor hen is onzekerheid geen bedreiging of teken van zwakheid, maar iets dat onlosmakelijk verbonden is met de complexiteit van de dagelijkse praktijk. In voorbeelden vanuit hele diverse praktijken laat Schön belangrijke overeenkomsten zien. Het gaat steeds om complexe en onzekere situaties, waarbij niet op voorhand al sprake is van een duidelijke probleemstelling. Iedere casus wordt als een uniek probleem gezien. Deze aanpak schept de voorwaarden voor wat Schön 'reflection in action' noemt³⁹. Kenmerkend is volgens Schön daarbij ook, dat er op verschillende manieren wordt gedacht over de aard van het probleem en dat er tegengestelde opvattingen bestaan over de vraag of het wel nodig is om het probleem op te lossen en zo ja, wat dan de beste manier is om dat te doen. Tenslotte blijkt ook uit de gekozen praktijkvoorbeelden dat iedere practitioner op een ogenschijnlijk simpele, spontane en intuïtieve manier reageert op de complexe situatie. Dat levert vaak impliciete kennis op, waar de practitioner niet altijd een accurate of complete beschrijving van kan geven. Schön noemt dat 'tacit knowing-in-action'. Reflecterend op het eigen handelen, maakt een practitioner gebruik van expliciete kennis, maar kijkt hij of zij ook kritisch naar impliciete afwegingen die hij of zij daarbij heeft gemaakt en naar (conflicterende) waarden die daarbij een rol speelden.

Schön concludeert⁴⁰ dat het voor professionals heel lastig is om zichzelf in een hoog gespecialiseerd, technisch administratief systeem van bureaucratische controle, nog te zien als autonome professionals die hun eigen afwegingen maken in unieke situaties.

³⁷ Schön, D. (1983,1991).

³⁸ Schön, D. (1983,1991). P. 68-69

³⁹ Schön, D. (1983,1991). P. 129-130

⁴⁰ Schön, D. (1983,1991). P. 337-338

Organisaties die responsief gedrag van professionals mogelijk willen maken, zullen volgens Schön dan ook prioriteit moeten geven aan flexibele procedures en aan het laag in de organisatie beleggen van beoordelingsvrijheid. Ook zullen zij plaats moeten inruimen voor gedifferentieerde antwoorden op vragen van mensen en voor conflicterende waarden en doelen. Ik zie hier een parallel met de dagelijkse praktijk binnen het sociaal domein, zoals ik die zelf heb ervaren. Om te begrijpen hoe professionals in het sociaal domein met mensen omgaan, wil ik mij als reflective researcher gaan bedienen van de methode van ‘reflection in action’. Mijn onderzoek is nadrukkelijk ook een actieonderzoek en van een researcher mag verwacht worden dat die ook reflectief is.

Zoals het een onderzoeker betaamt, dien ik mijn aanpak te verantwoorden. Dat doe ik in dit hoofdstuk.

1.2 Het werken met begrippen

Vanuit de hermeneutiek hebben bekende filosofen als Hans-Georg Gadamer, Martin Heidegger, Jurgen Habermas en Paul Ricoeur veel geschreven over het werken met begrippen als onderdeel van de interpretatieve benadering. Begrippen dienen duidelijk te zijn in hun betekenis en dat moet blijken door de wijze waarop begrippen in de praktijk “werken”, of niet.

Aandacht voor begrippen (of concepten) is al aanwezig bij Griekse filosofen als Socrates, Plato en Aristoteles. Maar ook in de moderne (taal)filosofie is veel nagedacht over de werking van begrippen, onder meer door Michel Foucault, Wilhelm Dilthey en Bertrand Russell. Met begrippen krijgen we grip op de werkelijkheid. Ook in het werk van de filosoof Judith Butler⁴¹ staat het idee centraal, dat de sociale werkelijkheid niet is gegeven, maar wordt gecreëerd in taal, gebaar en teken. Onze taal is niet neutraal, maar construeert en versterkt vooroordelen over stereotypen, die vaak beperkend werken, maar de sociale werkelijkheid ook maakbaar laten lijken.

Er zijn verschillende manieren om onderzoek te doen naar taal. In de semantiek gaat het vooral over de betekenis van gesproken woorden. In de pragmatiek gaat het vooral om de relatie tussen gesproken woorden en de specifieke context waarbinnen die woorden worden uitgesproken. De scheidslijn tussen semantiek en pragmatiek is niet altijd scherp te stellen. Bij het begrip ‘responsiviteit’ ging het mij bijvoorbeeld om de betekenis van dit begrip in de context van het sociaal domein, maar daarvoor moest ook een nadere duiding worden gegeven aan de betekenis van het woord zelf. Taal kan ook iets zeggen over een activiteit die wordt uitgevoerd. Dat wordt een performatieve taaluiting genoemd. De Britse

41 <https://www.filosofie.nl/judith-butler.html>

taalkundige J.L. Austin⁴² beschrijft het verschil tussen constatief taalgebruik (constatieven zijn woorden die een situatie beschrijven) en performatief taalgebruik (performatieven zijn woorden die aanzetten tot actie). Performatieven gaan dus over doen, terwijl constatieven alleen iets zeggen.

Veel taaluitingen hebben een ‘performatieve’ functie. Zij zijn niet alleen beschrijvend, maar zij voltrekken ook een bepaalde daad. De uitspraak ‘ja, ik wil’ wordt volgens Austin bijvoorbeeld uitgesproken in een huwelijksceremonie. Door deze woorden tijdens een huwelijksceremonie te zeggen doen we ook iets (namelijk trouwen) en dat is iets anders dan alleen iets zeggen (namelijk dat we aan het trouwen zijn). De woorden vormen een daad⁴³. In het algemeen gesproken is het ook altijd nodig dat de omstandigheden waarin woorden worden geuit geschikt moeten zijn. In het (christelijk) huwelijk is het bijvoorbeeld essentieel dat de persoon die de uitspraak doet niet al met iemand anders getrouwd is⁴⁴. Meestal worden werkwoorden gebruikt als performatieven, maar er zijn ook situaties waarin geen expliciet werkwoord wordt gebruikt. Austin⁴⁵ noemt als voorbeeld het woord ‘schuldig’ in de juryrechtspraak. Die uitspraak betekent dat zij een persoon schuldig achten of dat zij een persoon schuldig verklaren.

Als ik bovenstaand uitstapje naar de taalkunde spiegel aan een te ontwikkelen begrip als ‘responsiviteit’, dat ik omschreef als ‘het vermogen van professionals om in te schatten wat werkelijk voor de ander van betekenis is’, dan is responsiviteit ook een performatief woord. Responsiviteit gaat, met andere woorden, ook over doen. Professionals zijn niet alleen al dan niet responsief, ze handelen ook al dan niet responsief. Het is juist het element van actie dat maakt dat responsiviteit van een professional leidt tot betekenis voor de ander. Relevant is ook dat de omstandigheden een rol spelen. Dat betekent dat ik bij het laden van het begrip ‘responsiviteit’ oog moet hebben voor de specifieke context, waarin responsiviteit tot uiting wordt gebracht.

Er zijn in onze taal veel begrippen die voortdurend discussie met zich meebrengen over het juiste gebruik en de juiste interpretatie ervan. De filosoof Walter Bryce Gallie noemde dit soort begrippen een ‘essentially contested concept’ (een wezenlijk betwist begrip). Voorbeelden van dit soort begrippen zijn ‘democratie’ of ‘kunst’. Gallie⁴⁶ beschrijft hoe een continue discussie tussen gebruikers van zo’n wezenlijk betwist begrip op een optimale manier bijdraagt aan een duurzaam gebruik en een voortdurende ontwikkeling ervan. Ook

42 Austin, J.L. (1962). P. 132

43 Austin, J.L. (1962). P. 13

44 Austin, J.L. (1962). P. 8-9

45 Austin, J.L. (1962). P. 58-59

46 Collier, D. (2006). P. 220

een begrip als ‘responsiviteit’ zou zo’n ‘essentially contested concept’ kunnen zijn. Juist het feit dat over de inhoud en de betekenis ervan gediscussieerd wordt maakt dat het begrip actueel blijft en dat de betekenis ervan door de discussie erover (in competitie of juist in samenwerking) kan worden aangepast als de context daarom vraagt.

1.3 Het laden van het begrip ‘responsiviteit’

De uitdaging was het laden van het begrip ‘responsiviteit’, dat ik voor mijzelf gedefinieerd had als ‘het vermogen van professionals om in te schatten wat voor de ander van betekenis is’. Ik realiseerde mij dat er veel perspectieven zijn van waaruit ik dat zou kunnen doen, maar ik wist niet vanuit welk perspectief ik zou moeten beginnen om grip te krijgen op de veelheid aan vragen die rond dit kernbegrip in de dagelijkse werkelijkheid naar boven komt.

Ik heb mij laten inspireren door de aanpak die Dvora Yanow, beschreef in haar boek “How does a policy mean?”. Haar aanpak sprak mij aan, omdat zij niet van tevoren een analysekader gemaakt had aan de hand waarvan zij onderzoek wilde gaan doen, maar bij het zoeken van relevante data slechts één kernbegrip (in haar onderzoek was dat het begrip ‘betekenis’) centraal stelde, waardoor zij enerzijds haar aandacht tijdens het veldonderzoek kon richten en anderzijds de data die zij verzamelde uit alles wat er om haar heen gebeurde kon filteren. Pas in tweede instantie, reflecterend op het materiaal dat zij onder deze ene noemer had verzameld, ging zij zich verdiepen in de wetenschappelijke literatuur en de academische discussies hierover. Op die manier kristalliseerde zich in haar onderzoek naar ‘betekenis’ een drietal categorieën uit (zij labelde die categorieën als ‘taal, objecten en activiteiten’), waarmee zij het begrip ‘betekenis’ kon laden⁴⁷.

Ik heb in navolging daarvan aan de hand van het kernbegrip ‘responsiviteit’ een vergelijkbare aanpak gekozen voor het verzamelen van data en het interpreteren daarvan.

1.3.1 Het proces van data verzamelen

Net als Yanow begon ik de eerste fase van mijn onderzoek, waarin ik veldonderzoek deed binnen de afdeling sociaal beleid van Nierstichting Nederland, met een open en flexibele houding, zoekend naar alles wat verband zou kunnen houden met wat ik ‘responsiviteit’ noemde: het vermogen van professionals om in te schatten wat werkelijk voor de ander van betekenis is. Reflecterend op het materiaal, dat ik verzamelde vanuit mijn eigen observaties, bestudering van documenten en gesprekken met professionals, zag ik bepaalde patronen naar voren komen en ging ik mij verdiepen in wetenschappelijke literatuur die daarmee mogelijk verband zou kunnen houden. Zo ontstond rond het begrip

⁴⁷ Yanow, D. (1996). P. 44-45

‘responsiviteit’ een verdere differentiatie, die ik ging labelen onder drie thema’s, te weten: ‘cultuur, vakmanschap en relatie’.

Deze aanpak verschilde ten opzichte van alle eerdere pogingen die ik deed om met behulp van een vooraf opgesteld analysekader de werkelijkheid te begrijpen.

Zowel in de eerste fase van mijn onderzoek (bij de Nierstichting) als in de laatste fase (bij de gemeente Huizen) had ik als onderzoeker het voordeel om in een bijna continue interactie te zijn met het onderzoeksveld. Ik maakte daar - zij het vanuit mijn rol als directeur respectievelijk bestuurder - in zekere zin ook deel van uit.

Dvora Yanow zegt hierover, dat het juist de langdurige interactie is (in mijn situatie zowel bij de Nierstichting als bij de gemeente Huizen meer dan 3 jaar) die maakt dat je als onderzoeker van binnenuit wordt toegestaan om te begrijpen wat je ziet. Daar kunnen volgens haar geen enquêtes tegenop⁴⁸.

Het feit dat ik het vertrouwen van alle betrokkenen kreeg om gedurende zo’n lange tijd onderzoek te mogen doen in deze beide organisaties maakte het mogelijk om ook echt van binnenuit te kunnen begrijpen wat ik binnen de organisaties zag gebeuren.

Ik realiseer mij dat een keerzijde daarvan is dat ik, eerder dan een relatieve buitenstaander, het risico loop om de dingen die voor mij heel gewoon zijn omdat ik zelf deel uitmaak van het onderzoeksveld, over het hoofd te zien. Ook ben ik mij voortdurend bewust geweest van problemen met betrekking tot mijn eigen objectiviteit. Van Ham⁴⁹ verwoordt mijn eigen denkproces daarin treffend: *“persoonlijke, professionele, publieke en organisatorische belangen vergen te allen tijde een zorgvuldig wik- en weegproces, kritische reflectie, stilstaan en vragen stellen”*. Ik heb geprobeerd om zoveel als mogelijk te reflecteren op wat ik zelf meende te zien gebeuren en daarmee ook op mijn eigen rol daarin. Dit was ook steeds onderwerp van gesprek met mijn promotoren.

O’Reilly onderscheidt objectivisme, dat uitgaat van het idee dat sociale structuren, wetten, instituties, relaties etc. een realiteit hebben die onafhankelijk zijn van het individuele bewustzijn en de individuele wil en daartegenover het subjectivisme, dat zich meer concentreert op de manier waarop de sociale werkelijkheid wordt ervaren door individuen. Het subjectivisme beschouwt de samenleving soms als niets meer dan de uitkomst van individuele acties.⁵⁰ Het idee van objectivisme blijft in de sociale wetenschappen problematisch, maar dat betekent niet dat ik er daarom maar helemaal van af zou moeten zien. Ik heb geprobeerd om bij het laden van het begrip ‘responsiviteit’ zowel objectieve data als subjectieve data te betrekken.

48 Yanow, D. (1996). P. 42

49 Ham, H (2009).

50 O’Reilly, K. (2012). P. 32

Het aanvullende onderzoek bij de andere organisaties (zowel bij de gemeentelijke sociale diensten als bij de maatschappelijke organisaties) was minder intensief dan het onderzoek bij de Nierstichting en in mijn eigen gemeentelijke praktijk. Maar de kennis die ik van binnenuit een maatschappelijke organisatie én een overheidsorganisatie meebracht, maakte het voor mij wel gemakkelijker om in de andere organisaties respondenten te selecteren voor interviews (zowel vanuit het management als vanuit de uitvoering) en afspraken te maken voor observaties op plekken die voor een beter begrip van responsiviteit van de betreffende organisatie relevant waren. Op die manier kon ik een breder beeld krijgen van de manier waarop professionals in de verschillende organisaties dagelijks in het sociaal domein met mensen omgaan.

1.3.2 Het proces van betekenis geven

Interpretatieve analyse veronderstelt een zeker begrip bij de onderzoeker van de praktijk waarin de betrokken actoren (bestuurders, managers, beleidsmakers, uitvoerend professionals etc.) hun werk doen. In die praktijk is volgens Yanov geen sprake van dataverzameling alsof het vlinders zijn⁵¹. Een containerbegrip als ‘responsiviteit’ kan behulpzaam zijn om tijdens observaties de aandacht enigszins te richten. Maar in een complexe werkelijkheid, die niet met routines of schema’s te begrijpen is, ontkom je er niet aan om vervolgens betekenis te geven aan de grote hoeveelheid data die op deze manier zijn verzameld.

In haar oratie beschrijft Katrien Termeer verschillende aspecten van betekenisgeving. Zo kan betekenisgeven inhouden dat we definities van de werkelijkheid construeren, maar het kan ook betekenen dat we bijdragen aan zingeving, retrospectief zijn, in de zin van verhaal maken, feedbackmechanismen bevorderen of in een sociaal leerproces onderhandelen over de betekenis die we aan een bepaald fenomeen toekennen.

Katrien Termeer vat het theoretisch perspectief op de manier waarop mensen met maatschappelijke vraagstukken omgaan kernachtig samen: *Mensen richten hun aandacht op bepaalde verschijnselen, gaan handelen, creëren daarmee ervaring en geven daar betekenis aan. Door dit handelen creëren ze weer nieuwe waarnemingen. Dit proces van werkelijkheidsconstructie gebeurt niet onbevangen maar is geworteld in eerdere ervaringen die zijn opgeslagen in constructieregels, ook wel aangeduid met termen als referentiekader. Over veel werkelijkheidsdefinities zijn we het met elkaar eens. Je zou kunnen zeggen dat feiten in het verleden geconstrueerde en gedeelde werkelijkheidsdefinities zijn.*

Bij het betekenisgeven moest ik mij dus bewust zijn van de referentiekaders waarbinnen ik dat deed. Bovendien moest ik er alert op zijn dat er vaak discrepanties zijn tussen datgene

⁵¹ Yanov, D. (1996). P. 44

wat mensen zeggen te doen (theory in use) en datgene wat ze daadwerkelijk doen (theory in practice)⁵². Van belang was ook dat ik bij het interpreteren rekening moest houden met het gegeven dat lang niet altijd sprake is van gedrag dat volgt op bepaalde opvattingen die mensen hebben. Vaak geven zij achteraf betekenis aan wat zij hebben gedaan. Verhalen spelen daarin een belangrijke rol.

Kenmerkend aan het proces van betekenis geven is dat er geen vooropgezet plan is. Van het een komt het ander. Het gaat om het ontdekken van steeds weer nieuwe aspecten en van de bewustwording daarvan.

Ik wil een praktijkverhaal beschrijven als voorbeeld daarvan.

Tijdens mijn praktijkonderzoek bij de gemeente Huizen in 2010 had ik een gesprek met een professional die werkzaam was geweest bij de toenmalige sociale dienst. Deze professional vertelde mij het onderstaande verhaal, dat ik hierna zal citeren als “het verhaal van de verslaafde man”.

Ik had een cliënt die al dertig jaar aan de drugs was. Hij accepteerde dat hij verslaafd was. Hij had ook van die pillen, methadon. Die verhandelde hij ook weer voor die troep, zal ik maar zeggen. Zo zwaar zat die man eraan. Dan kan je gaan zitten op: je moet van die verslaving af. Maar je kunt hem ook accepteren zoals hij is, met zijn verslaving. En dan denken: waar liggen de mogelijkheden. Hij zag er niet uit. Als je hem zag dan dacht je: “die krijg ik niet meer aan het werk”. Maar dan zie je dat er altijd mensen zijn uit het netwerk, die toch wel begaan zijn met zo iemand. Die zwager van hem dus, tja, ik kwam erachter dat hij daar werkte. Toen kon ik twee dingen doen. Ik kon gaan handhaven en hem korten op zijn uitkering. Want het is natuurlijk fraude. Ik kon er namelijk van uitgaan dat hij er geld voor kreeg. Maar ik kon het ook andersom bekijken en er dus vanuit gaan dat hij daar werk heeft en dat iemand kennelijk iets in hem ziet. Ik ben dus gaan praten met die zwager. Ik heb hem gevraagd: “kunnen we het niet wit maken?” Zo kon ik het ook oplossen. Wij hebben voor een rijbewijs gezorgd. Dat was volgens die zwager nodig om hem in dienst te nemen. Vervolgens heeft zijn zus de hele financiële administratie overgenomen. Leg de verantwoordelijkheid maar zoveel mogelijk bij die sociale kring van hem. Dan komt hij weg bij de gemeente, uit de uitkering, je hebt er veel minder zorg om. En hij komt in een veel gelijkwaardiger situatie, ook ten opzichte van de gemeente. En er zijn mensen die de hele dag voor hem zorgen, waar hij naartoe kan gaan zonder dat een professional het weet. Als je op die manier naar mensen kijkt, dan zie je dat er vaak veel mogelijkheden zijn.⁵³

⁵² Temeer (2006) verwijst in haar betoog naar studies van onder meer C. Argyris en K.E. Weick.

⁵³ 2010-01

Toen ik dit verhaal hoorde, was ik gelijk alert. Immers, dit verhaal gaat over responsiviteit, over de manier waarop professionals omgaan met mensen en over het vermogen van deze professional om in te schatten wat werkelijk voor mensen van betekenis is. Van het verhaal van de verslaafde had ik een geluidsopname van gemaakt en korte tijd later legde ik dat vast in een interviewtranscript.

Maar welke betekenis moest ik geven aan dit verhaal?

In het verhaal valt op, dat de professional een keuze had. Hij zegt: “Ik kon twee dingen doen (...)”. Hij had in deze casus voor de weg van de handhaving kunnen kiezen. Dat zou ook een zeer goed verdedigbare keuze zijn geweest, zeker als we er rekening mee houden dat deze professional binnen een overheidsorganisatie werkzaam is en rekening dient te houden met formele regelgeving en een politiek of bestuurlijk geacordeerde plan- en besluitvorming⁵⁴. Hij kiest bewust voor het niet strikt toepassen van de beleidsregels (bij fraude korten op de uitkering) en hij bewandelt zelfstandig een ander pad naar een oplossing. Deze professional kiest voor een bepaalde actie, maar verbindt die niet consistent met de daarvoor geldende regels. Mogelijk is het van belang bij het bestuderen van het begrip responsiviteit om rekening te houden met de ruimte die professionals krijgen binnen de organisatie waarin zij hun werk moeten doen. Dat zegt ook iets over de cultuur binnen die organisatie en sluit ook aan bij mijn nieuwsgierigheid naar het antwoord op de vraag of een responsieve organisatiecultuur eerder te verwachten is bij maatschappelijke organisaties dan bij overheidsorganisaties.

Tegelijkertijd zie ik in het verhaal van de verslaafde man ook veel praktische wijsheid. Dat roept bij mij de vraag op in hoeverre dit soort praktische wijsheid zich verhoudt tot professionaliteit en welke rol professionaliteit speelt bij responsief gedrag. Het valt in het verhaal van de verslaafde man ook op dat de professional zelf als persoon geen neutrale positie kiest. Hij heeft zich een mening gevormd over de ander. Uit de formuleringen die hij gebruikt, zoals “(...) hij zag er niet uit” en “die krijg ik niet meer aan het werk (...)” blijkt dat die mening niet bepaald positief is. Toch lijkt dit responsief gedrag, in de zin inschatten wat werkelijk voor de ander van betekenis is, niet in de weg te staan.

De professional besluit zijn verhaal met de zin “als je op die manier naar mensen kijkt (...)”. Je kunt dus kennelijk als professional ook op andere manieren naar mensen kijken. De manier waarop professionals in de regel naar mensen kijken is waarschijnlijk geen toevallige keuze. Dit hangt vermoedelijk samen met het gangbare mensbeeld binnen een

⁵⁴ Zie o.a. M. Noordegraaf (2004).

samenleving. Dat mensbeeld is in de loop van de geschiedenis veranderd en is in ons land, juist ook door veranderende inzichten n.a.v. de decentralisaties in het sociaal domein aan het begin van de 21^e eeuw, nog steeds aan verandering onderhevig.

Wat professionals in de relatie met mensen belangrijk vinden, zegt vaak iets over hun eigen waarden. Het zich bewust zijn van hun eigen dominante mensbeeld kan professionals mogelijk ook helpen om anders naar mensen te kijken en daarmee ook responsiever in de relatie met mensen te staan.

Sennett⁵⁵ benadrukt dat professionals die behoeften van hulpvragers serieus willen nemen het elementaire feit moeten respecteren dat hulpvragers anders zijn dan zichzelf. Respect hebben voor de uniciteit van anderen betekent dat professionals zichzelf dus ook niet op de hulpvragers moeten projecteren. Volgens Sennett is voor responsiviteit empathie nodig, geen sympathie. Begrippen als 'respect' en 'empathie' lijken dus op de een of andere manier verbonden met responsiviteit. Maar ongetwijfeld zijn er ook andere perspectieven om de relatie tussen de professional en de ander te bezien. In mijn veldonderzoek ben ik daar nadrukkelijk naar op zoek gegaan.

1.3.3 Zoeken naar aanknopingspunten in de literatuur

Naast aanknopingspunten in eerder genoemde literatuur levert het concept van de 'behavioral logics', dat vooral in de bestuurskunde invloedrijk is, weer andere aanknopingspunten. Martin Schulz⁵⁶ onderscheidt twee basale logica's die ten grondslag liggen aan het handelen van mensen, namelijk de 'logic of consequence' (ik vertaal dat als de 'gevolg-logica') en de 'logic of appropriateness' (ik vertaal dat als de 'passendheid-logica'). Schulz sluit aan op definities van March en Simon⁵⁷, die de gevolg-logica vooral zien als een leidende logica voor wat zij 'analysis based action' noemen. Professionals handelen volgens deze logica vooral vanuit de vraag wat het meest efficiënt is en laten zich daarbij leiden door resultaten van eerdere acties. Een belangrijk kenmerk van deze logica is de aanwezigheid van een rationele keuze tussen beschikbare alternatieven.

De tweede logica, die van passendheid, gaat over de vraag wat in een bepaalde situatie het meest geschikt wordt gevonden. Volgens March en Simon is deze logica gebaseerd op regels. De definitie van het begrip regels wordt door hen dan wel breed geformuleerd. Het gaat zowel om expliciete regels, zoals bijvoorbeeld wetten, bureaucratisch vastgelegde regels en beleidsuitgangspunten, als om stilzwijgende regels, zoals bijvoorbeeld intuïtie, gewoontes, routines en professionele kennis en ervaring.

55 Sennett, R. (2003). P. 53-59

56 Schulz, M. (2014).

57 March, J.G. en H.A. Simon (1993). P. 7

In de passendheid-logica worden de regels gevolgd, maar worden wel keuzes gemaakt tussen regels of tussen alternatieve interpretaties daarvan. Regels van een hogere orde kunnen eventueel worden gebruikt om die keuzes te maken⁵⁸.

Het belangrijkste kenmerk van de passendheid-logica is dat regels worden verbonden aan specifieke situaties. Met andere woorden: men herkent een situatie en verbindt die met een passende actie, mits die wel consistent is met de daarvoor geldende regels. In tegenstelling tot de gevolg-logica gaat het bij de passendheid-logica vooral over overwegingen van toekomstige alternatieven.

Het gaat volgens Schulz bij 'passendheid' niet primair over morele of esthetische passendheid. Dat maakt dat ik mij ging afvragen of het gedrag van de professional uit het verhaal van de verslaafde man is in te delen in één van beide logica. Ik zag toch heel duidelijk dat de professional wel degelijk eigen morele opvattingen een rol laat spelen. Zegt dit iets over zijn professionaliteit?

Daarmee ga ik via de taalkunde en de bestuurskunde naar de empirische sociale wetenschappen. Daarin is het gemeengoed dat gedrag van professionals niet alleen door regels wordt bepaald, maar ook wordt afgedwongen of gedictieerd door culturele aspecten als overtuigingen, paradigma's, codes, kennis en sociale normen⁵⁹. Volgens Paul Ricoeur⁶⁰ zijn wij ingebed in een systeem van relaties en ontleen we ons zelfbegrip, dat hij 'onze narratieve identiteit' noemt, aan een narratieve activiteit, het vertellen, begrijpen, lezen, interpreteren en toepassen van onze verhalen. Paul Ricoeur gaat ervan uit dat mensen 'wederzijds kwetsbaar' zijn en dat daardoor ieders lot verbonden is met dat van anderen. Mensen worden wat ze zijn slechts door toedoen van anderen. Deze verbondenheid met de ander is nauw verbonden met de wijze waarop Ricoeur zijn notie van het narratief subject verder heeft uitgewerkt. Ricoeur beoogt een hermeneutiek van het handelende en lijdende, actieve en passieve zelf. Zo werkt hij toe naar een begrip van zelfheid dat niet los gezien kan worden van de ander⁶¹. Ook Sennett⁶² gaat uit van een relationeel concept. Hij benadrukt daarin het talent om te observeren en te luisteren in een poging je te verplaatsen in de situatie van de ander.

Ik ontdekte in de literatuur een spanning tussen enerzijds het uitvoeren van regels en het werken volgens vaste protocollen en richtlijnen en anderzijds het inschatten wat werkelijk van betekenis is. Dat laatste gaat dieper dan uitsluitend een afweging van passendheid.

58 March, J. G. en J.P. Olsen (1989). P. 22

59 March, J. G. en J. P. Olsen (1989). P. 22

60 Haak N. van den. (2001).

61 Haak N. van den. (2001).

62 Sennett, R. (2003). P. 53-59

Hier spelen ook waarden van professionals een rol, die verbonden lijken te zijn aan een meer relationeel concept.

Vanuit die gedachte ben ik op zoek gegaan naar de betekenis van begrippen als professionaliteit en vakmanschap. Een verdere verdieping vanuit de wetenschappelijke literatuur naar aanknopingspunten ten aanzien van begrippen als 'vakmanschap' en 'professionaliteit' bleek nodig om te begrijpen welke opvattingen met betrekking tot vakmanschap en professionaliteit een rol spelen bij het al dan niet responsief handelen door professionals. Die vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Kenmerkend in het sociaal domein is nu juist de ambiguïteit van veel professionele interventiepraktijken. Aan één kant worden publieke doelstellingen nagestreefd, zoals bijvoorbeeld maatschappelijke participatie en economische zelfredzaamheid, aan de andere kant gaat het om individueel welzijn. Professionals worden geacht verschillende perspectieven te onderkennen en daarbij rekening te houden met belangen, legitimeringsgronden, sturingslogica's en evaluatiecriteria⁶³.

In mijn zoektocht naar de vraag waarom professionals in het sociaal domein handelen zoals zij dat doen, vermoedde ik dat het naast het concept van de behavioral 'logics' ook culturele aspecten, vakmanschap en de relatie tussen de professional en 'de ander' zijn, die bepalend is voor responsief gedrag en dat het concept van behavioral logics daarmee moet worden aangevuld om het al dan niet responsief handelen van professionals in het sociaal domein te kunnen begrijpen.

De hermeneutische benadering hanteert een aantal funderende regels om de ander te begrijpen, te kunnen 'lezen' en duidelijker te krijgen waarom er dingen mis gaan. Deze regels vormen samen een 'bril' van waaruit de ander in beeld komt:

- 1) Tekst in context: de mens is en heeft een eigen verhaal, maar juist ook in een eigen context – het ene is niet los te krijgen van het andere.
- 2) Archeologie: er zal intensief gespeurd moeten worden naar de scherven die de schaal vormen, naar de specifieke momenten en gebeurtenissen die bepalend zijn voor de verstoorde betekenisverlening. Deze momenten kunnen verwijzen naar wat echt van belang is en biedt kansen om tot een beter begrip van de ander te komen.
- 3) Beeldcommunicatie: we kunnen gebruik maken van de concrete en emotionele uitingen die zichtbaar zijn. Wat zien, horen en lezen we eigenlijk?

Deze elementen vormen de kern van de zogenaamde hermeneutische cirkel van het begrijpen⁶⁴.

⁶³ Hortulanus, R. (2011). P. 23

⁶⁴ http://www.methodieken.nl/methodieken_methoden.asp?methode_link=Hermeneutische%20benadering

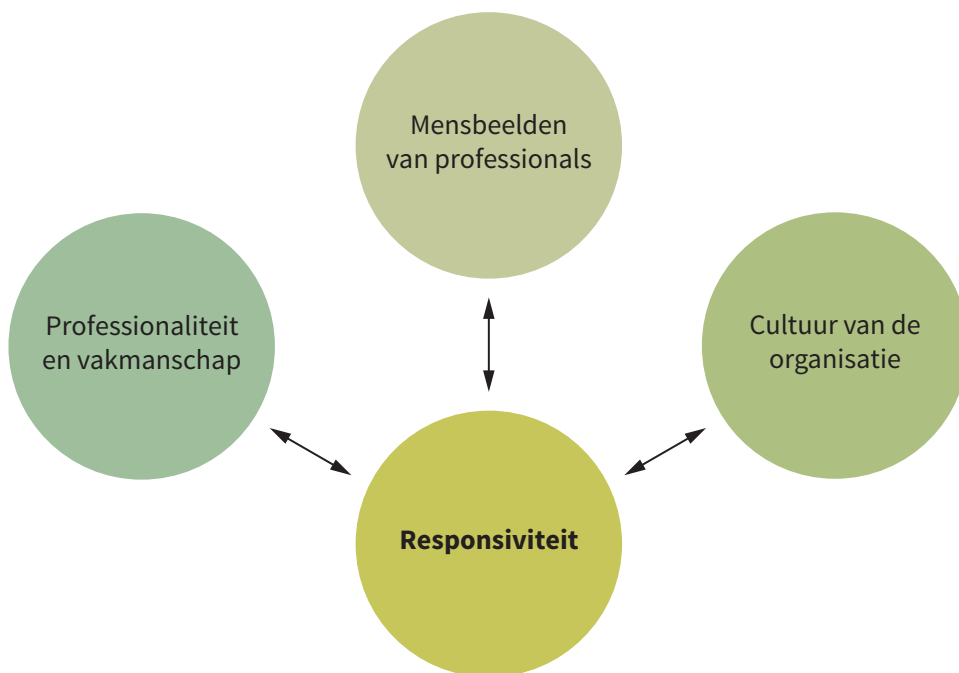
Wat theoretisch gezien nodig is om mensen écht te begrijpen, is dat professionals kunnen verwisselen van 'bril'. Dat betekent ook het verhelderen van de eigen bril. Daarvoor is het noodzakelijk om te leren om eigen vooroordelen duidelijk te krijgen en die waar mogelijk ook even op een zijspoor te zetten. Het is dan de ander die het mogelijk maakt om tot begrip te komen en pas in tweede instantie de eigen professionele visie.

Om een ander goed te kunnen begrijpen, is een wederzijdse uitwisseling van verhalen, van ervaringen en van beelden nodig. Dat houdt in dat professionals bereid moeten zijn om in de schoenen van de ander te gaan staan en het perspectief van die ander als uitgangspunt te nemen.

Vanuit het heen en weer denken tussen mijn eerste observaties in de praktijk en het concept van behavioral logics kwam ik dan ook tot een eerste differentiatie van het begrip 'responsiviteit', in die zin, dat ik vermoedde dat culturele aspecten, mensbeelden van professionals en het vakmanschap van de professional thema's zouden kunnen zijn die ertoe doen als ik wil begrijpen waarom professionals binnen het sociaal domein handelen zoals zij dat doen.

Vanuit het veldonderzoek (dat dus al was begonnen in de eerste fase bij de Nierstichting) kwamen soortgelijke patronen en thema's naar voren, die het mogelijk maakten om te komen tot een eerste categorisering van aspecten die theoretisch gezien (responsief) gedrag van professionals in organisaties lijken te beïnvloeden, namelijk:

- 1 cultuur (van de organisatie).
- 2 mensbeelden (van professionals).
- 3 professionaliteit (in de relatie tussen professionals en hulpvragers).



Figuur 1.1: Eerste stap in het duiden van het begrip 'responsiviteit'

Dat is ongetwijfeld niet het hele plaatje. Het begrip responsiviteit kan vanuit meerdere invalshoeken geduïd worden. Maar ik heb mij beperkt tot deze drie (voorlopige) categorieën. Het hanteren van (voorlopige) categorieën aan de hand waarvan ik het begrip responsiviteit zou kunnen duiden en het 'heen en weer denken' tussen mijn observaties en wetenschappelijke literatuur hielpen mij om vanuit verschillende perspectieven naar mijn observaties te kijken en om de verhalen die ik hoorde betekenis te geven langs de lijnen van de drie genoemde categorieën, te weten organisatiecultuur, mensbeelden en professionaliteit.

1.3.4 Het proces van het schrijven

Tenslotte volgde een fase, waarin ik in een voortdurend 'heen en weer werken' tussen literatuur en notities vanuit het veldonderzoek (documenten, gespreksverslagen etc.) begon aan het doordenken, ordenen en opschrijven van alles wat ik rond het thema responsiviteit heb gevonden en waar ik betekenis aan heb willen geven.

Het schrijven zelf werd daardoor op zichzelf ook weer een manier om 'door data heen te denken'. Het werd steeds duidelijker wat ik aan het doen was.

In het schrijfproces heb ik verhalen gepresenteerd, zoals die letterlijk aan mij zijn verteld door professionals. Maar het zijn ook verhalen die ik vertel vanuit mijn eigen waarneming. Yanow wijst erop dat er bij het vertellen van verhalen door de lezer al snel kan worden gedacht dat

er maar één manier van vertellen is en dat er maar één manier van betekenisverlening kan worden gepresenteerd. Die veronderstelling klopt niet. Er zitten vaak veel meer aspecten aan het verhaal, die op hun beurt allemaal relevant kunnen zijn voor de zoektocht naar een duiding van een begrip als responsiviteit.

Om die reden heb ik geprobeerd om steeds te reflecteren op de verhalen, om ze steeds weer opnieuw, vanuit een andere hoek te belichten. Yanow noemt dat het “ordenen van percepties”⁶⁵. Door de verhalen met anderen te bespreken kan dan ook weer een ‘thick description’ worden geconstrueerd.

Hoewel ik de verhalen en gebeurtenissen zo feitelijk mogelijk beschrijf, ben ik mij ervan bewust dat ik zelf een keuze heb gemaakt uit alle verhalen die aan mij verteld zijn of waar ik zelf deel van uitmaakte. Het is onder meer ook door die keuze onvermijdelijk, dat ook daarin mijn persoonlijke visie gaat meespelen. Door zelf daar wel voortdurend op te reflecteren heb ik geprobeerd om daarin zoveel als mogelijk transparant te zijn. Volgens Yanow wordt door een interpretatieve benadering de focus verlegd van het vinden van een set van universele wetten over objectieve- dan wel op gevoel gebaseerde feiten naar de menselijke capaciteit tot het zichtbaar maken en communiceren van betekenis⁶⁶. Het hielp mij om vanuit die opvatting over interpretatief onderzoek bezig te zijn met het schrijfwerk. Ik hoefde daardoor niet bezorgd te zijn dat ik door de keuze van bepaalde verhalen of door het juist laten liggen van andere verhalen in de problemen zou komen met de objectiviteit van het onderzoek. Net als bij Yanow ging het bij mij immers ook vooral om het begrijpen (understanding / verstehen) wat ik in de praktijk zag gebeuren en niet om het verklaren (explanation / erklären) daarvan⁶⁷. Er bestaat in het sociaal domein niet één waarheid noch één werkelijkheid. Dat maakt de keuzes die ik maakte vanuit de verzamelde data altijd arbitrair. Het ging mij er bij het schrijven uiteindelijk om dat ik vanuit de verzamelde data een bijdrage zou kunnen leveren aan het vergroten van kennis over de wijze waarop professionals in de dagelijkse praktijk binnen het sociaal domein met mensen omgaan en de patronen die voor het begrijpen daarvan van belang kunnen zijn.

1.4 Het introduceren van een nieuw begrip in de praktijk

Na het duiden van het begrip ‘responsiviteit’ wilde ik weten wat er verandert in de manier waarop professionals in het sociaal domein met mensen omgaan als ik het begrip ‘responsiviteit’ als nieuw kernbegrip in onze organisatie zou introduceren. In mijn rol als

⁶⁵ Yanow, D. (1996). P. 28-29

⁶⁶ Yanow, D. (1996). P. 3-5

⁶⁷ Yanow, D. (1996). P. 7-9

bestuurder was het uitsluitend ‘introduceren’ van een nieuw begrip in onze organisatie niet zo ingewikkeld. Ik had kunnen volstaan met het bespreken van het belang dat ik hechtte aan de ruimte die professionals zouden moeten hebben om te kunnen inschatten wat werkelijk voor inwoners van betekenis zou zijn en het verder aan het management kunnen laten om de organisatie daarvoor zo in te richten, dat kansen zouden worden gecreëerd of dat eventuele belemmeringen daarvoor zouden worden weggenomen. Ik heb er in deze fase van mijn onderzoek daarentegen bewust voor gekozen om zelf ook mee te willen leren door te reflecteren op veranderingen die niet door mijzelf, maar door de professionals met wie ik samenwerkte in gang werden gezet. Met het uitsluitend beleidsmatig doorvoeren van een nieuw kernbegrip is er nog geen sprake van een verandering van gedrag van professionals in de dagelijkse praktijk. De sociale werkelijkheid laat zich nu eenmaal niet vangen in een instrumentele aanpak. Het gaat ook om het ingang doen vinden van waarden en om het rekening houden met zaken die niet aan de oppervlakte zichtbaar zijn, omdat ze niet expliciet gemaakt kunnen worden, of ambigu zijn. Dat betekent dat de introductie van het begrip responsiviteit in mijn eigen organisatie alleen succesvol zou kunnen zijn als het mij zou lukken om dit in een vorm van co-creatie met (vertegenwoordigers van) inwoners, gemeenteraadsleden, leidinggevenden, uitvoerend professionals en andere betrokken partijen samen te doen.

O'Reilly beschrijft etnografisch onderzoek, dat aandacht besteedt aan bredere structuren en aan de gedachten en gevoelens van medewerkers, binnen de context van hun dagelijks leven en de individuele activiteiten, als een ideale benadering van onderzoek naar de dagelijkse praktijk van het sociaal domein⁶⁸. Om te begrijpen wat er gebeurde in de jaren na het introduceren van responsiviteit als een nieuw kernbegrip heb ik dan ook opnieuw gebruik gemaakt van de kennis vanuit de etnografische benadering, waarbij ik mij er volledig van bewust was dat er naast de voordelen van die benadering ook begrenzingen zijn, die samenhangen met menswetenschappen en met het bestuderen van gedrag van andere mensen⁶⁹.

Om een concrete situatie onder een begrip als responsiviteit te kunnen ordenen, moest ik die concrete situatie op zijn eigenheid kunnen beoordelen. Ik maakte daarvoor gebruik van meerdere technieken. Zo waren er geplande vergaderingen, maar ook spontane gesprekken. Ik hield één op één diepte-interviews, maar ook groepsgesprekken en casusoverleggen. Ik heb ervoor gekozen om daarbij wél open te zijn over mijn rol als onderzoeker, maar niet inhoudelijk in te gaan op aspecten die voor mijn observaties van belang zouden kunnen zijn, omdat ik de betrokken professionals daarmee niet wilde beïnvloeden. Bij het houden

⁶⁸ O'Reilly, K. (2012). P. 22

⁶⁹ O'Reilly, K. (2012). P. 18

van de groepsgesprekken sprak ik met de deelnemers af dat zij anoniem zouden blijven. Wel vroeg ik hen direct voorafgaand aan het interview om over een aantal kwesties een korte vragenlijst in te vullen en dat aan het einde van het groepsinterview nogmaals te doen, om daarmee een beeld te krijgen van de mate waarin het simpele feit dat er gesprekken over responsiviteit plaatsvonden van invloed zou zijn op de manier waarop door professionals over deze kwesties gedacht werd.

Bij het interpreteren van mijn bevindingen gold ook weer de zogenaamde ‘hermeneutische cirkel’: we kunnen de details alleen vanuit het geheel begrijpen, maar het geheel kunnen we alleen doorzien via de details. De interpretatieve benadering legde ook in deze fase van mijn onderzoek de focus bij het begrijpen van waarden, gevoelens en/of overtuigingen die mensen tot uitdrukking brengen en op de manier waarop die overtuigingen worden gecommuniceerd.

1.5 Het formuleren van conclusies

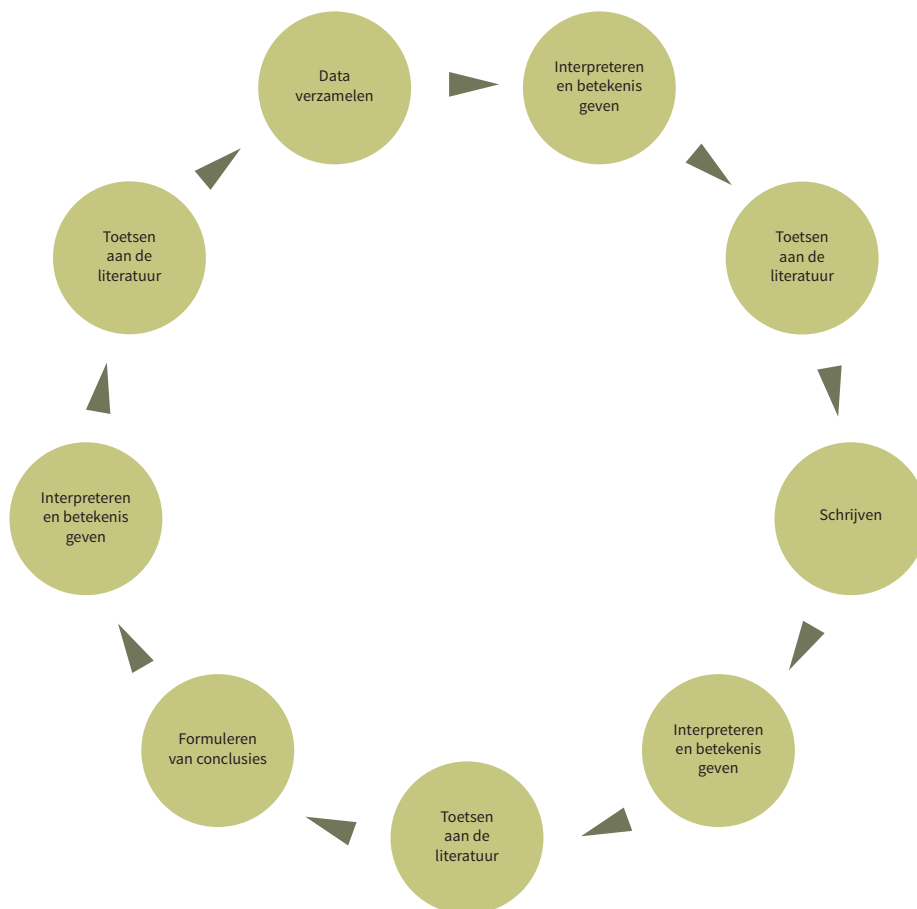
In mijn onderzoek heb ik gebruik gemaakt van mijn eigen ervaring in de dagelijkse praktijk bij maatschappelijke organisaties en bij de overheid. In de eerste fase van mijn onderzoek was ik vooral bezig met het duiden van het begrip ‘responsiviteit’. In de tweede fase heb ik geprobeerd om het begrip responsiviteit, zoals ik dat had geduid vanuit mijn eigen praktijkervaring, observaties, interviews en literatuur, als nieuw kernbegrip in een gemeentelijke organisatie te introduceren. Daarmee is mijn onderzoek een vorm van participatief actieonderzoek geworden, waarbij het mij er niet alleen om te doen was dat ik zou gaan begrijpen hoe professionals in het sociaal domein met mensen omgaan en waarom zij dat zo doen, maar ook om te begrijpen of professionals met de introductie van het begrip ‘responsiviteit’ in de praktijk uit de voeten zouden kunnen. Ik wilde met deze aanpak positieve verandering tot stand brengen in de manier waarop we in de dagelijkse praktijk met mensen omgaan en daarmee dus bijdragen aan maatschappelijke impact, maar ik wilde ook dat mijn onderzoek zou bijdragen aan theorievorming en daarmee dus ook aan wetenschappelijke impact.

H. Ham⁷⁰ stelt in een reflectie op (auto)ethnografisch onderzoek dat het zonder gerichte probleem- en vraagstelling starten met een onderzoek naar een vraagstuk waarin een onderzoeker persoonlijk geïnteresseerd is inherent risico’s van willekeur, gebrek aan systematiek, methodiek, chaos en ad-hocbeleid met zich mee draagt. Bovendien maken uniciteit, beleving, diversiteit en meerstemmigheid in contextgebonden (auto)ethnografisch onderzoek generaliseren en genereren van algemene kennis volgens hem moeilijk, maar

⁷⁰ Ham, H (2009).

niet onmogelijk. Door te werken vanuit mijn eigen ervaring, reflectief, onderzoekend en explorerend, ontstond steeds weer voortschrijdend inzicht, waarop ik dan ook weer reflecteerde en toetste aan de wetenschappelijke literatuur. Op die manier kon ik steeds meer toewerken naar conclusies.

Ik heb geprobeerd om mijn onderzoeksaanpak schematisch in beeld te brengen, zodat het voortdurend heen en weer denken tussen praktijk en (wetenschappelijke) theorie zichtbaar wordt, in een cyclisch proces, van steeds weer voortschrijdend inzicht.



Figuur 1.2: de onderzoeksaanpak in schema

Uit de cirkel blijkt dat het proces van interpreteren nooit klaar is. Er zullen altijd nieuwe data zijn om op te reflecteren, nieuwe contexten die daarbij relevant zijn, andere literatuur die er weer een ander licht op kan doen schijnen en andere conclusies, die op hun beurt ook weer zullen uitnodigen tot verder zoeken. Wat dat betreft is er in de dagelijkse praktijk van het sociaal domein een schat aan (impliciete en expliciete) kennis beschikbaar, waar de wetenschappelijke wereld nog heel lang mee verder kan.



2

Hoofdstuk 2:

Responsiviteit in de praktijk.

Een eerste verkenning

2.1 Het duiden van responsiviteit

In het voorgaande introduceerde ik het begrip ‘responsiviteit’ als: *‘het vermogen van professionals om in te schatten wat werkelijk voor een ander van betekenis is’*.

Dat lijkt op het eerste gezicht een beetje een open deur. Er zullen weinig professionals in het sociaal domein werkzaam zijn die van zichzelf zeggen dat zij niet kunnen inschatten wat voor de ander van betekenis is. Toch heb ik in de verhalen van dakloze asielzoekers en mensen als tante Bet gezien dat professionals wel degelijk afwegingen maken die niet in het belang van betrokkenen waren, die hen zelfs leed toebrachten. Ik ben me er daardoor ook van bewust geworden dat responsiviteit complexer is dan het op het eerste gezicht misschien lijkt. Want waarom zou een professional een andere afweging maken als responsief zijn zo voor de hand liggend is? Wat heeft een professional nodig om responsief te kunnen zijn? Ik had behoefte aan theorieën, begrippen of concepten om op die vragen antwoorden te vinden. Om, met andere woorden, het begrip ‘responsiviteit’ te duiden, om te begrijpen wat er gebeurt in de relatie tussen professionals en hulpvragers en waarom dat gebeurt.

Ik ben mij voor het eerst gaan verdiepen in de manier waarop wij binnen het sociaal domein met mensen omgaan toen ik werkzaam was als directeur van Nierstichting Nederland (hierna: de Nierstichting). Als een ‘reflective researcher’ ben ik op zoek gegaan naar aspecten die een rol hebben gespeeld bij het handelen van de professionals van de afdeling Sociaal Beleid van de Nierstichting. In mijn analyse daarvan zocht ik, naast de reflectie op wat ik in de praktijk heb zien gebeuren, ook aanknopingspunten in de (wetenschappelijke) literatuur.

2.2 Verschillende ‘praktijken’

In 2001 raakte ik als directeur van de Nierstichting betrokken bij het probleem van 43 uitgeprocedeerde asielzoekers die afhankelijk waren van dialyse, maar geen recht hadden om in Nederland te blijven. De Nederlandse overheid⁷¹ stelde zich op het standpunt dat de dialysebehandeling in het land van herkomst beschikbaar was. Dat die voor deze mensen niet betaalbaar zou zijn, was een verantwoordelijkheid van de overheid in het land van herkomst en geen reden om in Nederland asiel te verlenen. De betrokken nierpatiënten weigerden te vertrekken, omdat volgens hen in het land van herkomst voor mensen met een laag inkomen geen dialyse mogelijk was en zij dus met zekerheid de dood tegemoet zouden gaan. De Nederlandse dialysecentra bleven zorg bieden, omdat het om een levensbedreigende situatie

⁷¹ Bij monde van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

ging. Op verzoek van de professionals van de afdeling Sociaal Beleid stemde ik ermee in dat de Nierstichting de meest basale kosten voor levensonderhoud en het onderdak in een pension zou betalen, omdat deze zwaar zieke mensen toch ook niet op een bank in het Vondelpark konden slapen.

Op het oog lijkt het in deze situatie niet zo ingewikkeld om in te schatten wat voor de betrokkenen werkelijk van betekenis is. Bij de professionals van de Nierstichting bestond voor wat betreft de hulp aan dialyseafhankelijke, maar uitgeprocedeerde asielzoekers in ieder geval geen enkele twijfel. Het ging immers bij deze mensen niet alleen om een kwestie van leven of dood, maar ook om een nog enigszins menswaardig bestaan. Waarden als menselijkheid, compassie en barmhartigheid stonden daarbij centraal.

In gesprekken met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hierover werd mij duidelijk dat het helemaal niet zo eenvoudig lag. Bij de IND werd heel anders naar de situatie van deze mensen gekeken en daarbij speelden ook andere waarden een rol, zoals gelijkheid en rechtmatigheid. Het viel mij op dat de woordkeuze van professionals van de IND anders was dan die van de professionals van de Nierstichting. Zij erkenden het recht dat mensen hebben om op grond van artikel 64 van de vreemdelingenwet niet te worden uitgezet als dat vanwege hun gezondheidstoestand niet verantwoord is, maar benadrukten dat de IND wel onderscheid mag maken tussen theoretische en feitelijke toegang tot medisch noodzakelijke zorg in het land van terugkeer.⁷² Het Bureau Medische Advisering ging daarvoor na of dialysebehandeling in het land van herkomst mogelijk was. Als dat het geval was, dan garandeerde de Dienst Terugkeer en Vertrek van de IND de dialysebehandeling in de eerste drie maanden na terugkeer, waardoor er wettelijk gezien geen sprake was van een 'medische noodzaak' om in Nederland te blijven. Na die eerste drie maanden is de IND niet meer verantwoordelijk, ook als bekend was dat daarna de dialyse zou stoppen.

Volgens de IND was er voor de uitgeprocedeerde dialyserende asielzoekers waar de Nierstichting hulp aan gaf in het land van herkomst dialysebehandeling beschikbaar en het was de verantwoordelijkheid van hun eigen overheid als die behandeling te duur was en daardoor op de langere termijn voor betrokkenen niet toegankelijk zou blijven.

Op zichzelf kon ik voor dat argument ook wel enig begrip opbrengen. Het is nu eenmaal niet wenselijk dat iedereen die de dure dialysebehandeling in het land van herkomst niet kan betalen daarvoor maar naar Nederland komt. Ik vond het echter wel een verschil maken dat het om mensen ging die al jaren in Nederland verbleven en die bij de mensen met wie zij vrijwel dagelijks in contact waren 'een gezicht' hadden gekregen.

In 2007 presenteerde de commissie Smeets een rapport over medische aspecten bij het

⁷² Zie voor een soortgelijke situatie ook <https://www.niernieuws.nl/?artid=8196>

asielbeleid⁷³, waarin aanbevelingen werden gedaan voor een streng, maar ook menselijk beleid. De commissie Smeets toonde ook aan dat de angst voor ‘medisch toerisme’ ongegrond was en dat dit in de praktijk maar heel beperkt voor zou komen. De aanbevelingen brachten echter geen verandering in het beleid van de IND.

Het geeft te denken dat het zowel voor de professionals in het dialysecentrum als voor de professionals van de Nierstichting net zo ondenkbaar was om deze mensen in een dergelijke kwetsbare situatie aan hun lot over te laten als dat het voor de professionals van de IND ondenkbaar was om deze mensen een verblijfsvergunning te geven.

Professionals in beide organisaties hadden te maken met dezelfde mensen, in een kwetsbare situatie. Maar deze professionals keken daar door een andere bril naar, vanuit andere overtuigingen. Dat doet mij vermoeden dat er een relatie is tussen responsiviteit van professionals en de organisatiecultuur waarbinnen die professionals opereren. Die organisatiecultuur was bij de IND en bij de Nierstichting totaal verschillend. Waarden die bij de IND als vanzelfsprekend werden ervaren, werden bij de Nierstichting helemaal niet logisch gevonden.

Professionals kunnen kennelijk in de ene organisatie heel instrumenteel bezig zijn, terwijl in de andere organisatie veel meer naar de menselijke kant wordt gekeken. Dat constateerde ook Weber, die doelrationaliteit en waarderationaliteit beschreef als twee ethische perspectieven van waaruit afwegingen worden gemaakt. Bij doelrationaliteit of instrumentele rationaliteit staat het nutsdenken en het afwegen van gevolgen centraal. Er is sprake van een calculerende instelling, vooruitdenken, systematisering van werkwijzen en emotionele neutraliteit⁷⁴. Bij waarderationaliteit gaat het om handelen uit overtuiging, het zoeken naar betekenis, het zich verplaatsen in de persoon voor wie een bepaalde waarde het meest nastrevenswaardig in het leven is⁷⁵. Het gaat er dan om wat er voor mensen echt toe doet als zij geconfronteerd worden met existentiële vragen⁷⁶.

73 ‘Arts en vreemdeling’ is het rapport van de Commissie Medische zorg voor (dreigend) uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen. De commissie is ingesteld door de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG), de Landelijke Huisartsen Vereniging (lhv), de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (NVvP), de Orde van Medisch Specialisten en Pharos – Kennis- en adviescentrum vluchtelingen, nieuwkomers en gezondheid. De uitgave werd verzorgd door Pharos.

74 <http://www.raamstijn.nl/eenblogjeom/index.php/informatiemanagement/3987-rationaliseren-volgens-max-weber>

75 <http://www.raamstijn.nl/eenblogjeom/index.php/informatiemanagement/3987-rationaliseren-volgens-max-weber>

76 Zie o.a. Kunneman, H. (2007). P. 106

Het begrip responsiviteit, waarin betekenis voor mensen centraal staat, schuurt met een begrip als instrumentele rationaliteit. Ik vermoed dat het verschil maakt of gewerkt wordt in een omgeving waarin doelrationaliteit of juist waarderationaliteit dominant is. Dat maakt dat het voor het duiden van responsiviteit nodig is om mij er rekenschap van te geven in welke organisatie een professional werkzaam is. Ik vermoed dat de cultuur van die organisatie een belangrijke factor is voor het al dan niet responsief handelen van daarin werkzame professionals.

Dat bedoelden Peter Hupe en Aurelien Buffat⁷⁷ waarschijnlijk ook met hun stelling dat de cultuur van de organisatie waarin gewerkt wordt voorwaardelijk is voor responsiviteit in de relatie tussen professionals en hulpvragers. En dat motiveert mij om mij verder te verdiepen in de betekenis van het begrip organisatiecultuur voor responsiviteit van professionals.

Er is over het begrip organisatiecultuur in de wetenschappelijke literatuur heel veel geschreven. Iedere organisatie heeft een eigen (dominante) cultuur, met eigen waardepatronen. Een organisatiecultuur is niet alleen gebaseerd op wetten of op beleid zoals dat op schrift is gezet, maar komt ook tot stand door interacties waarin professionals onderling betekenis geven aan gebeurtenissen die zij in hun dagelijkse praktijk meemaken. Hierdoor ontstaan beelden van de werkelijkheid die richting gaan geven aan het gedrag van professionals, aan de manier waarop zij onderling communiceren en aan de manier waarop zij omgaan met mensen in de buitenwereld⁷⁸.

Als 'reflective researcher' wil ik nadrukkelijk niet pretenderen dat ik ten aanzien van dit thema een volledige literatuurstudie heb uitgevoerd. Om te duiden wat ik in de verschillende praktijken heb waargenomen beperk ik mij tot enkele noties van onderzoekers op het gebied van organisatiecultuur die ik in de literatuur vaak tegenkom, zoals onder meer bij Geert Hofstede⁷⁹. Hij definieert organisatiecultuur als '*de collectieve mentale programmering die de leden van de ene organisatie onderscheidt van die van een andere.*' Ieder mens heeft bepaalde patronen van denken, handelen en voelen, die Hofman, naar analogie waarop ook computers worden geprogrammeerd, onze 'mentale programma's' noemt. De bronnen van die mentale programma's komen uit onze sociale omgeving en uit de levenservaring die we hebben opgedaan. Dat begint dus al in het gezin waarin we opgroeien en dat wordt daarna steeds uitgebreid. Onze mentale programma's houden daardoor verband met onze 'cultuur'.

Cultuur is echter meer dan alleen een collectieve mentale programmering. Edgar Schein

⁷⁷ Hupe, P. & Buffat, A. (2014).

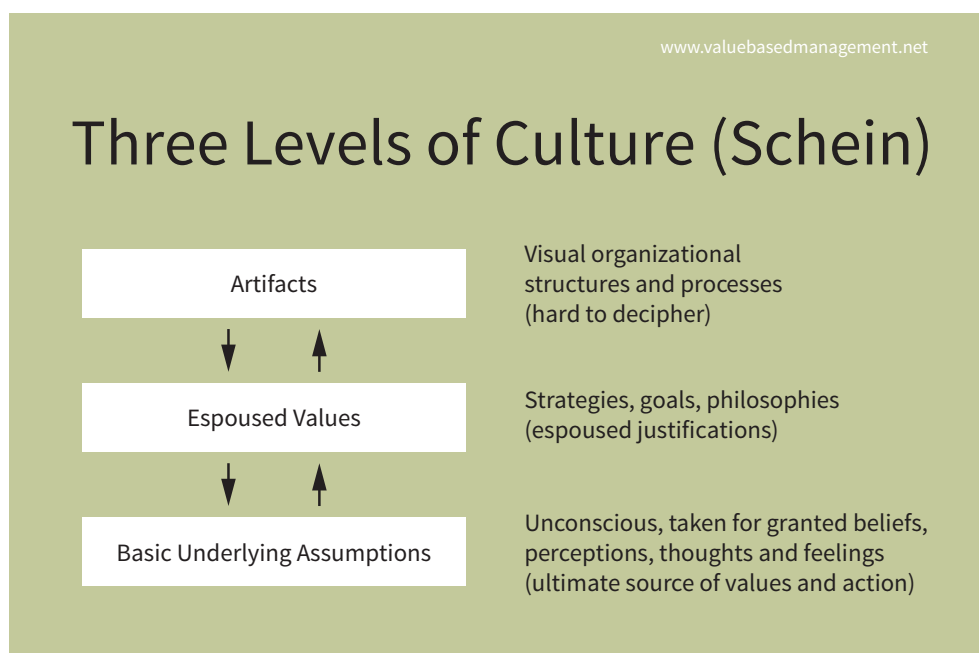
⁷⁸ Boonstra, J. (2014). P. 4-5

⁷⁹ Hofstede, G. (2016), P. 16-17

definieert organisatiecultuur als *a pattern of shared basic assumptions that was learned by a group as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that had worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think and feel in relation to these problems*⁸⁰.

Schein heeft het over een bewustzijn van wat in de organisatie goed heeft gewerkt bij het oplossen van problemen en wat om die reden wordt overgedragen aan nieuwe leden van de groep. Hij voegt daar heel nadrukkelijk ook een ander aspect toe, namelijk de binnen een groep gedeelde aannames en overtuigingen (assumptions and beliefs). Vaak zijn die aannames en overtuigingen onbewust en die onbewuste, maar vaak wel als vanzelfsprekend aangenomen aannames, zijn uiteindelijk ook de bron van waarden en handelen van professionals.

Schein ontwikkelde een model om de cultuur binnen een organisatie inzichtelijker te maken, waarin waarden een rol spelen. Hij onderscheidt binnen organisatieculturen drie verschillende niveaus:



Figuur 2.1: 'Three levels of culture'

De drie niveaus van een organisatiecultuur worden ook wel eens als een zogenaamd 'ui-model' weergegeven, waarbij elke ring van de ui een niveau voorstelt. Aan de buitenkant

80 Schein, E.H. (2004). P. 17

bevinden zich dan de artefacten en symbolen. Het zijn de zichtbare elementen in de organisatie zoals logo's, architectuur, structuren, processen en bedrijfskleding, voornamelijk bedoeld voor zichtbaarheid en herkenbaarheid naar externe publieksgroepen en stakeholders van de organisatie. Beide andere niveaus hebben een meer in het oog springend verband met het begrip responsiviteit, aangezien het bij de zoektocht naar wat voor een ander van betekenis is vooral gaat om waarden en onderliggende aannames en overtuigingen. Ik wil daarom in het bijzonder die twee niveaus vanuit het cultuurmodel van Schein als aangrijpingspunt nemen voor een nadere analyse van de organisatiecultuur binnen de Nierstichting.

2.3 De organisatiecultuur van de Nierstichting

Reflecterend op de hulp die de Nierstichting bood aan uitgeprocedeerde dialyseafhankelijke asielzoekers herken ik bij de afdeling Sociaal Beleid van de Nierstichting een collectieve mentale programmering, die bijna vanzelfsprekend voortvloeide uit de oorspronkelijke doelstelling van de Nierstichting. De Nierstichting werd opgericht als maatschappelijke organisatie, om hulp te bieden aan individuele nierpatiënten, daar waar de overheid en de markt dit lieten afweten. Van de Donk⁸¹ betoogt dat *maatschappelijke organisaties nogal eens opereren in de perifere en kritische randen van die delen van de maatschappelijke werkelijkheid die de overheid niet meer ziet, of waarvan de overheid, het bestaan zelfs formeel ontkent*.

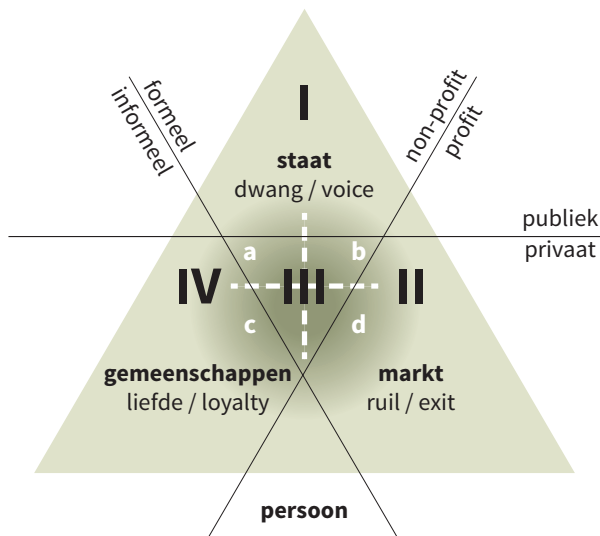
Lange tijd heb ik gedacht dat responsiviteit was voorbehouden aan professionals die werkzaam zijn in een maatschappelijke organisatie. Het verschil in de handelwijze tussen Nierstichting en IND waar het ging om het lot van dialyserende, uitgeprocedeerde asielzoekers, schreef ik daaraan toe.

De Nierstichting kan worden gedefinieerd als een maatschappelijke organisatie en wordt daarmee gepositioneerd in wat ook wel 'de derde sector' wordt genoemd. De overheid wordt doorgaans aangeduid als de eerste sector. De markt als de tweede sector⁸². De Nierstichting bevindt zich dus als organisatie tussen de staat en de markt. Soms wordt daaraan ook nog wel eens een vierde sector toegevoegd, waarmee dan de meer informele en kleinschalige verbanden van familie en gezin worden bedoeld. Van de Donk geeft de positie van de verschillende sectoren weer met de onderstaande driehoek⁸³.

81 Donk, W.B.H.J. van de (2001).

82 Pestoff, V.A. (1992). P. 15

83 Overgenomen uit: Donk, W.B.H.J. van de (2001). P. 8



Figuur 2.2 Positionering van sectoren door Van de Donk

In de driehoek ontstaan de genoemde sectoren, doordat een drietal lijnen wordt getrokken. De horizontale lijn onderscheidt het publieke domein van het private domein. De eerste diagonale lijn maakt het onderscheid tussen de formele en informele sfeer. De tweede diagonale lijn maakt het onderscheid tussen de op winst gerichte- en de niet op winst gerichte sfeer.

Volgens Van de Donk worden in het informele domein van gezinnen en andere huishoudens de onderlinge verhoudingen geregeld door liefde, onderlinge solidariteit en wederkerigheid. In het formele en private domein van de markt gaan individuen vrijwillig en rationeel over tot ruil, op basis van prijs en kwaliteitsoverwegingen. De markt voorziet echter niet in de productie van zogenaamde 'collectieve goederen'. Om 'free-riding' te voorkomen, kan de overheid (bijvoorbeeld door het heffen van belastingen) iedereen dwingen om mee te betalen aan die collectieve goederen.

Het domein van de maatschappelijke organisaties wordt volgens Van de Donk opgebouwd in de snijvlakken tussen de staat, de markt en de dagelijkse leefwereld van mensen. De derde sector omvat daarmee alle organisaties die niet tot het domein van de markt of de staat behoren, maar ook niet tot de kleinere verbanden van de directe leefwereld van mensen. Van de Donk⁸⁴ typeert deze derde sector als het domein van organisaties en verbanden die functioneren op basis van een meer of minder stabiele en evenwichtige mix van de

84 Donk, W.B.H.J. van de (2001). P. 10

waardecomplexen en handelingslogica's van markt, staat en de kleinere gemeenschappen. Die mix vindt volgens Van de Donk zijn grondslag in het gegeven dat mensen zich in een situatie van volledige afhankelijkheid of juist volledige onafhankelijkheid niet goed ontwikkelen. Door de oriëntatie van maatschappelijke organisaties op zorg en solidariteit dragen zij bij aan het maatschappelijk evenwicht⁸⁵. De betekenis van de Nierstichting voor de dialyseafhankelijke uitgeprocedeerde asielzoekers zag ik als een voorbeeld daarvan. Ik vind het opmerkelijk dat 'de persoon' onderaan in de figuur niet wordt toegelicht. Elders⁸⁶ zegt Van de Donk daarover dat waarden als autonomie en individuele vrijheid als positief moeten worden gewaardeerd, maar dat, als die waarden niet effectief en telkens verbonden zijn met de normatieve noties van relationaliteit en met een besef van wederzijdse afhankelijkheid en verantwoordelijkheid, een samenleving ontstaat die verworpen is tot een 'dorre woestijn van dolende individuen', waarin tolerantie en onverschilligheid niet meer van elkaar te onderscheiden zijn. De individu kan volgens hem, met andere woorden, niet losgezien worden van de in de driehoek weergegeven domeinen, waar hij onlosmakelijk mee verbonden is. Ook Verhaeghe benadrukt dat onze identiteit onlosmakelijk verbonden is aan die van de ander⁸⁷.

Naast de positionering van de Nierstichting als maatschappelijke organisatie is ook de positionering van de Nierstichting als gezondheidsfonds ten opzichte van andere gezondheidsfondsen relevant. De Nierstichting werkt binnen de Samenwerkende GezondheidsFondsen (SGF) met nog 19 andere gezondheidsfondsen samen. De Nierstichting is in dit gezelschap het enige gezondheidsfonds dat ook individuele financiële steun geeft aan nierpatiënten en onderscheidt zich daarmee van andere bekende gezondheidsfondsen, bijvoorbeeld KWF Kankerbestrijding en de Nederlandse Hartstichting⁸⁸. Dit hangt samen met de ontstaansgeschiedenis van de Nierstichting. Waar veel gezondheidsfondsen worden opgericht vanuit het belang van (medisch) wetenschappelijk onderzoek naar oorzaken en behandelmogelijkheden van bepaalde chronische aandoeningen, is de Nierstichting ontstaan vanuit een maatschappelijk probleem dat rechtstreeks gevolgen had voor individuele nierpatiënten. Responsiviteit, in de zin van kunnen inschatten wat voor de ander (de individuele nierpatiënt) werkelijk van betekenis is, was dus feitelijk de legitimatie voor het ontstaan van de Nierstichting. Daarom ben ik, aan de hand van het cultuurmodel

85 Pestoff, V.A. (2001).

86 Donk, W.B.H.J. van de (2007). P. 39-40

87 Verhaeghe, P. (2018), P. 239

88 Zie voor een totaal overzicht van gezondheidsfondsen in Nederland de website van de SGF: <http://www.gezondheidsfondsen.nl/leden-sgf.aspx>

van Schein, bij de Nierstichting op zoek gegaan naar waarden die voor de Nierstichting van belang zijn. Ik heb mij daarbij niet beperkt tot de openbare (visie)documenten, maar ik heb die waarden ook proberen te begrijpen vanuit de ontstaansgeschiedenis (de wortels) van de Nierstichting.

2.3.1 De wortels van de Nierstichting

Directe aanleiding voor oprichting van de Nierstichting was het feit dat een accountant, de heer H. Vogel een nierpatiënt in dienst had. Hij had een gezin met jonge kinderen, maar aangezien er nog slechts een beperkt aantal dialysestations waren, kwam deze man volgens de daartoe in het leven geroepen selectiecommissie op grond van zijn leeftijd niet in aanmerking voor dialyse. De heer Vogel was hierover verontwaardigd en benaderde de behandelende arts, de Amsterdamse internist dr. W. Drukker. Gezamenlijk richtten zij op 18 mei 1967 de Nierstichting op. De Nierstichting startte haar activiteiten op 28 mei 1968. Op die datum presenteerde de Nierstichting zich samen met de Vereniging tot Steun aan de Nierstichting voor het eerst aan de Nederlandse pers⁸⁹. De eerste jaren was het belangrijkste doel van de Nierstichting om dialyseapparatuur voor te financieren voor de ziekenhuizen, om daarmee dialyse voor een grotere groep patiënten mogelijk te maken. De inkomsten van de Nierstichting bestonden in de beginjaren vooral uit schenkingen voor de benodigde dialyseapparatuur door particulieren, serviceclubs, bedrijven etc. In 1969 kreeg de Nierstichting toestemming om te collecteren. De eerste landelijke collecte vond plaats in 1970. Dankzij de Nierstichting werden de dialysemogelijkheden in de jaren '70 fors uitgebreid en konden steeds meer mensen met chronisch nierfalen in leven worden gehouden.

Geconstateerd werd vervolgens dat de dialysebehandeling nierpatiënten weliswaar in leven houdt, maar dat deze behandeling sociaal maatschappelijk gezien grote gevolgen voor de patiënt heeft en dat er bovendien bijkomende kosten zijn die de meeste patiënten zelf niet of moeilijk kunnen dragen. Daarom richtte de Nierstichting in 1972 de Sociale Commissie op, die zich met maatschappelijke ondersteuning van individuele nierpatiënten ging bezighouden. Er werden aan nierpatiënten rechtstreeks financiële middelen verstrekt voor de bekostiging van het dure eiwitarme dieet en voor de aansluitkosten van een telefoon, die zij nodig hadden om bereikbaar te zijn als er een donornier beschikbaar kwam. Langzamerhand werden de mogelijkheden voor financiële steun vanuit de Nierstichting verder uitgebreid.

In 1999 kwam ik als directeur van de Nierstichting terecht in een organisatie die deze geschiedenis had doorgemaakt. Het is niet altijd gemakkelijk om de cultuur van een

⁸⁹ www.nierstichting.nl

organisatie te duiden. Het helpt soms, door de vraag te stellen waarin de eigen organisatie verschilt met soortgelijke andere organisaties. Bij de Nierstichting was het verhaal van de ontstaansgeschiedenis in de periode waarin ik bij de Nierstichting werkzaam was bij alle professionals van de Nierstichting bekend. Het maakte onderdeel uit van de organisatiecultuur. Er werd altijd met trots gesproken over het verschil met andere gezondheidsfondsen, die geen individuele subsidies kenden, maar zich vooral op wetenschappelijk onderzoek richten. De individuele hulp aan nierpatiënten en daarmee dus ook de directe betrokkenheid bij het lot van individuele nierpatiënten, werd als onderscheidend gezien.

Toch is er in de loop der tijd een verandering opgetreden in het sociale beleid van de Nierstichting. Dat wordt direct zichtbaar als we kijken naar de omvang van de afdeling sociaal beleid van de Nierstichting. Deze afdeling bestond in 2004 nog uit zes professionals, waarvan één afdelingshoofd, drie professionals voor de individuele hulpverlening en twee professionals voor het vakantieprogramma. In 2016 was er nog één professional die zich bezighield met individuele hulp aan nierpatiënten en één professional die het vakantieprogramma voor nierpatiënten coördineerde.

In dezelfde periode is het budget voor individuele subsidies vanuit de Nierstichting drastisch verminderd. Zo werd in 2004 in totaal nog 2.149.425 euro uitgegeven aan individuele subsidies aan nierpatiënten, inclusief een structurele maandelijkse inkomensondersteuning vanuit de Nierstichting voor nierpatiënten die van een bijstandsuitkering moesten rondkomen, de zogenaamde 'Algemene Kosten Levensonderhoud' of kortweg: AKL⁹⁰. Het vakantieprogramma voor nierpatiënten, dat door de Nierstichting ook onder sociaal beleid wordt gerekend, kostte in 2004 349.952 euro⁹¹. In 2004 werd in totaal 14.116 miljoen euro uitgegeven aan doelstellingen van de Nierstichting. Het budget voor sociaal beleid was tien jaar gelden dus ongeveer 19% van de totale bestedingen van de Nierstichting. Bovenop deze budgetten kreeg de Nierpatiënten Vereniging Nederland (NVN) ook nog middelen van het UWV om vier arbeidsdeskundigen aan te stellen, om nierpatiënten aan het werk te helpen om hun financiële situatie te verbeteren.

In 2014 was de geldstroom vanuit het UWV gestopt en waren de bijdragen voor individuele subsidies vanuit de Nierstichting steeds verder teruggebracht. In 2014 was jaarlijks nog 415.000 euro voor individuele financiële ondersteuning van nierpatiënten beschikbaar. Voor het vakantieprogramma voor nierpatiënten stond 227.000 euro op de begroting. Met

90 De AKL hield in dat Nierpatiënten met een inkomen op bijstandsniveau maandelijks van de Nierstichting een bedrag van 250 gulden (ca. 130 euro) op hun rekening kregen bijgeschreven voor Algemene Kosten Levensonderhoud.

91 Financieel jaarverslag Nierstichting 2004.

een totaal te besteden bedrag van 13 miljoen euro is nu dus nog minder dan 5% beschikbaar voor individuele hulp aan nierpatiënten. Jaarlijks kwamen in 2014 nog ongeveer 1300 aanvragen voor individuele (financiële) hulp bij de Nierstichting binnen. Van alle aanvragen werd ca. 10% van afgewezen⁹².

De oorzaak van de krimpende organisatie kan worden gevonden in de kanteling die de Nierstichting vanaf 2004 heeft ingezet in haar sociale beleid. De Nierstichting wilde een andere rol zoeken, die beter zou passen bij de wijze waarop de Nierstichting haar taken en verantwoordelijkheden in die periode zag, mede in relatie tot die van de overheid, de zorgverleners en de nierpatiëntenvereniging⁹³. Structurele inkomensondersteuning zou een taak van de overheid moeten worden. Dat is opmerkelijk, want dit was bij de totstandkoming van het sociale beleid van de Nierstichting nooit een discussiepunt geweest.

2.3.2 Waardensferen

Het is interessant om nader te bezien waardoor deze verandering heeft plaatsgevonden. Ik doe dit aan de hand van een in het oog springende ontwikkeling, namelijk de afbouw van de subsidie voor Algemene Kosten voor Levensonderhoud (AKL).

Al direct na mijn komst als directeur van de Nierstichting werd ik geconfronteerd met de schrijnende gevolgen van armoede onder nierpatiënten, die ten gevolge van hun ziekte niet in staat waren om zelf een inkomen te verwerven. De bijstandsuitkering was in hun individuele situatie niet toereikend, omdat zij hoge kosten hadden die verband hielden met hun ziekte. Die kosten konden oplopen naar 100 tot 150 euro per maand. De Nierstichting bood daarom individuele hulp, waaronder een structurele maandelijkse inkomensondersteuning voor nierpatiënten die van een bijstandsuitkering moesten rondkomen, de eerder genoemde AKL.

De kosten voor deze vorm van hulp liepen behoorlijk op en er kwam een discussie op gang om de AKL af te bouwen. Die discussie hield verband met een toenemend beroep op de Nierstichting voor extra middelen voor wetenschappelijk onderzoek naar nierziekten en voor innovaties binnen de dialysecentra en transplantatiecentra. De programma's van de Nierstichting die daarop gericht waren leverden de Nierstichting veel sympathie en naamsbekendheid op. Dat was in veel mindere mate het geval bij de individuele inkomensondersteuning. Daarvoor was de 'gunfactor' laag en bovendien had de gedachte postgevat dat structurele inkomensondersteuning een taak van de overheid zou moeten zijn en niet van een gezondheidsfonds. De Nierstichting nam een projectleider in dienst, een Rotterdamse hoogleraar die zijn sporen had verdiend in de strijd voor een betere

⁹² Er wordt niet geregistreerd op unieke personen, uitsluitend op aanvragen (2014-01).

⁹³ Programma maatschappelijke participatie Nierstichting Nederland (2003).

wetgeving op het gebied van orgaandonatie. Met zijn hulp begon de Nierstichting nu ook een lobby in de richting van de vier grote steden, met als doel om de maandelijkse betaling van AKL in het vervolg via de bijzondere bijstand te laten lopen. Dat lukte in Amsterdam heel goed, maar andere steden bleven achter of deden niets. Om die reden werd de lobby verplaatst in de richting van de rijksoverheid. Er zou, als het aan de Nierstichting lag, een algemene regel moeten komen, waarmee nierpatiënten die op bijstandsniveau leefden de kosten die zij ten gevolge van hun chronische ziekte maakten vergoed zouden kunnen krijgen. Die opvatting werd politiek breed gesteund, maar men vond wel dat dan alle chronisch zieken en gehandicapten voor compensatie van deze kosten in aanmerking moesten kunnen komen en dus niet alleen nierpatiënten. De uitkomst van deze discussie is bekend. In 2009 trad de Wet tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) in werking, met als doel om alle chronisch zieken en gehandicapten de benodigde compensatie te kunnen bieden in de meerkosten ten gevolge van hun chronische ziekte of handicap.

Maar wanneer was iemand nu chronisch ziek of gehandicapt? Van het begin af aan bleek het lastig om daarvoor afbakeningscriteria te vinden. De oplossing werd gevonden in het medicijngebruik. Op basis van gegevens over medicijngebruik, die konden worden herleid uit registraties van zorgverzekeraars, het Centraal Indicatieorgaan Zorg (CIZ) en het CAK, zou kunnen worden vastgesteld wie een chronische ziekte had en wie niet. Deze exercitie leidde tot een bestand van circa 2 miljoen mensen, die in aanmerking kwamen voor een tegemoetkoming vanuit de Wtcg. Onder deze groep mensen vielen vanzelfsprekend ook nierpatiënten. De lobby van de Nierstichting leek geslaagd. In het vervolg zorgde de rijksoverheid voor een tegemoetkoming in de kosten en de AKL kon volledig worden afgebouwd.

De wet werd echter een mislukking. Al in het eerste jaar werd duidelijk dat er mensen waren die wel tot de doelgroep van de Wtcg hoorden, maar niet in de landelijke registratie van chronisch zieken terecht waren gekomen. Ook waren er mensen die wel in die registratie stonden, maar het geld eigenlijk niet nodig hadden. Het lukte een ‘Taskforce Verbetering Afbakening Wtcg’⁹⁴ niet om hierin verbeteringen aan te brengen. Onderzoek van TNO⁹⁵ maakte duidelijk dat niet iedereen die onder de doelgroep viel, ook werkelijk chronisch ziek was en dat mensen met dezelfde chronische ziekte ook verschillende meerkosten konden hebben. De Wtcg werd vanaf 1 januari 2014 weer afgeschaft⁹⁶. Gemeenten moesten nu ‘maatwerk’ gaan leveren.

94 Kamerbrief: Vierde voortgangsrapportage Wtcg, 24 februari 2011, kenmerk Z/M-3052316.

95 TNO 2011 IMPACT van ICF op verbetering van de afbakening van de Wtcg-doelgroep. TNO-rapport, KvL/P&Z 2010.077 (januari 2011).

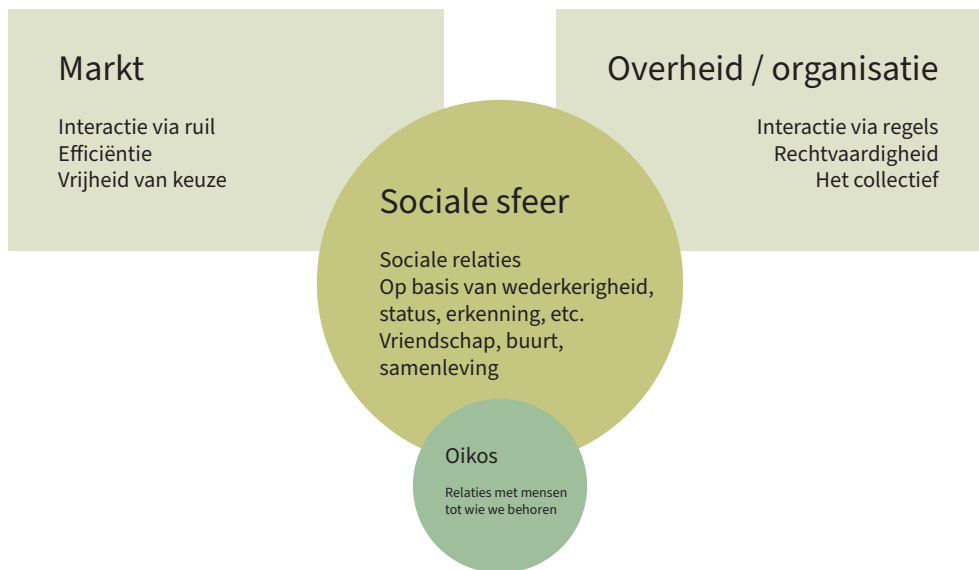
96 <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/tegemoetkoming-chronisch-zieken-en-gehandicapten-wtcg/vraag-en-antwoord/wat-gaat-er-veranderen-in-de-tegemoetkomingen-voor-chronisch-zieken-en-gehandicapten.html>

Ik heb mij vaak afgevraagd of ik er destijds bij de Nierstichting goed aan heb gedaan om de AKL om zeep te helpen. Het werd ervoor de betreffende nierpatiënten in ieder geval niet beter op. Het doel van de lobby van de Nierstichting was dat extra kosten voor levensonderhoud door de overheid voor de betreffende nierpatiënten zouden worden gecompenseerd, maar in de praktijk betekende de tegemoetkoming vanuit de Wtcg dat nierpatiënten die voorheen van de Nierstichting 130 euro per maand vergoed kregen voor de meerkosten ten gevolge van hun chronische ziekte, nu nog slechts tussen de 150 en 350 euro per jaar voor hetzelfde doel kregen uitbetaald. Dat was dan misschien wel rechtvaardig in vergelijking met mensen met een andere chronische ziekte, maar daar hadden deze nierpatiënten zelf natuurlijk geen boodschap aan. Zij werden opnieuw geconfronteerd met schrijnende armoede en daardoor met een aanzienlijke verslechtering van hun kwaliteit van leven, met dit verschil, dat zij daarvoor nu niet meer bij de Nierstichting konden aankloppen om hulp.

Van de Donk heeft het in zijn driehoek niet alleen over de positionering van sectoren, maar ook over de waarden die gepaard gaan met die positionering. Arjo Klamer⁹⁷ voegt daaraan toe, dat vanuit die waardensferen ook verschillende logica te herkennen zijn. Zo zou bij de overheid verwacht mogen worden dat daar een bestuurlijke logica dominant is, terwijl bij maatschappelijke organisaties eerder een sociale logica te vinden zou zijn. Wat mij intrigeert is de vraag vanuit welke logica wij destijds binnen de Nierstichting naar het afschaffen van de AKL hebben gekeken. Het onderscheid dat Arjo Klamer maakt tussen verschillende 'waardensferen' (zie figuur 2.3) kan bij het beantwoorden van die vraag behulpzaam zijn.

De ontstaansgeschiedenis van de Nierstichting begint bij de Oikos. Een betrokken meneer Vogel kan het niet aanzien dat zijn medewerker dreigt te overlijden, simpelweg omdat hij niet voldoet aan de criteria waarbinnen een levensreddende dialysebehandeling voor hem beschikbaar zou kunnen zijn. Hij wil het leven van zijn medewerker redden, maar daarvoor is geld nodig. Daarom richt hij een stichting op. Na het ontstaan van de Nierstichting was de directe persoonlijke relatie zoals die van de heer Vogel en zijn medewerker niet langer noodzakelijk, maar de mensen die bij de Nierstichting werkzaam waren deden dit vanuit het diepgevoelde besef van wat het betekent voor de kwaliteit van leven van iemand die moet leven met chronisch nierfalen. Als ik naar bovenstaande schematisch weergegeven waardensferen kijk, zou ik dat de 'sociale logica' zou willen noemen.

⁹⁷ Klamer, A. (2009).



Figuur 2.3 Waardensferen

Vanaf de oprichting van de Sociale Commissie van de Nierstichting in 1972 tot eind jaren '90 was het sociale beleid gebaseerd op de wens om nierpatiënten met een laag inkomen een betere kwaliteit van leven te bieden door het waar nodig verstrekken van individuele financiële steun. De Sociale Commissie vergaderde frequent over de individuele subsidieaanvragen. Bij de afwegingen was niets gestandaardiseerd. Het ging altijd over individuele situaties van mensen. De professionals van het bureau van de Nierstichting vervulden een administratief ondersteunende rol.

Hierin kwam eind jaren '90 een verandering door de professionalisering van het bureau van de Nierstichting. Administratief medewerkers werden bijgeschoold in de sociaaljuridische dienstverlening en werden gestimuleerd tot het zelfstandig nemen van beslissingen over 'eenvoudige' of standaard aanvragen voor individuele subsidies. Er werden doelen voor sociaal beleid geformuleerd en doelgroepen afgebakend. Ook werden de werkzaamheden van de afdeling sociaal beleid verbonden aan richtlijnen. Vanaf die tijd was het beleid van de Nierstichting transparant. Iedereen kon weten waar hij of zij met de Nierstichting aan toe was en op welke financiële ondersteuning men onder welke voorwaarden 'recht' had. Nierpatiënten werden hierover geïnformeerd door middel van een voorlichtingsfolder. Het maatschappelijk werk nefrologie kreeg een 'Handboek sociaal beleid' ter beschikking, waarin op overzichtelijke wijze het beleid en de procedures van de afdeling sociaal beleid van de Nierstichting werden gepresenteerd, compleet met checklists en aanvraagformulieren voor individuele financiële hulp, in de verwachting dat zij hiermee in hun dagelijks werk goede voorlichting aan nierpatiënten zouden kunnen geven en hen ook tijdig naar de Nierstichting zouden kunnen verwijzen. De leden van de Sociale Commissie

kwamen meer op afstand te staan van de individuele subsidieverlening, maar kregen wel een belangrijker rol bij de beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie. Daarmee veranderde ook de samenstelling van de Sociale Commissie, die gaandeweg overging in de Adviesraad Patiëntenzorg en daarna in de formele vorm is opgeheven.

Het verhelderen van het eigen sociale beleid en het omschrijven van de regels en de grenzen van de dienstverlening hebben geleid tot een meer transparante wijze van hulpverlening. Maar tegelijkertijd kwam de Nierstichting daarmee steeds meer terecht in de bestuurlijke logica, zoals we die ook bij overheidsorganisaties kennen.

De ervaring met het stoppen met de AKL na de invoering van de Wtcg doet mij vermoeden dat het niet zozeer uitmaakt of professionals werkzaam zijn bij een overheidsorganisatie of bij een maatschappelijke organisatie, maar dat het veel belangrijker is of zij werkzaam zijn in een organisatie waar een sociale logica dominant is, of in een organisatie waar een bestuurlijke logica dominant is. Het blijkt te gemakkelijk om te zeggen dat de sociale logica is voorbehouden aan maatschappelijke organisaties als de Nierstichting, terwijl de bestuurlijke logica vooral in overheidsorganisaties leidend zou zijn. In toenemende mate heb ik gezien dat het sociale beleid van de Nierstichting ging lijken op het sociale beleid van de overheid en dat de bestuurlijke logica óók binnen een maatschappelijke organisatie als de Nierstichting steeds dominanter werd.

Een professional verwoordde dit treffend:

De Nierstichting is een royale sociale dienst. We werken sneller. Maar we hebben ook onze intakeformulieren en onze bonnetjescultuur. We zijn eigenlijk een veredelde sociale dienst geworden. Er is wel veel goeds gebeurd hoor. Mensen zijn ook wel blij met de Nierstichting. Maar ik vraag me af of de mensen die het het hardst nodig hebben, of we die wel krijgen.

De AKL is voortgekomen uit een periode waarin de sociale logica bij de Nierstichting dominant was en professionals bij de Nierstichting, samen met de sociale commissie, de inschatting maakten dat deze regeling voor nierpatiënten van grote betekenis zou zijn, omdat die ervoor zorgde dat nierpatiënten niet onder de armoedegrens hoefden te leven. De toekenning ervan maakte voor nierpatiënten ook écht een verschil. In de nieuwe situatie van de Wtcg kregen de betreffende nierpatiënten te maken met de bestuurlijke logica van de overheid, gekenmerkt door een ver doorgevoerde standaardisatie en eenduidig toepasbare regels. Iedereen die het ‘etiket chronisch ziek’ had, kreeg een standaardoplossing, ongeacht zijn of haar specifieke situatie. Deze manier van werken biedt rechtszekerheid, is transparanter en vermoedelijk ook meer kosteneffectief, omdat veel meer mensen worden geholpen dan alleen de nierpatiënten die een individuele relatie hadden met de Nierstichting. Vanuit het perspectief van de betreffende nierpatiënten

betekende dit echter een aanmerkelijke verslechtering van hun situatie. Dit overziend, durf ik de voorlopige stelling aan, dat niet het verschil tussen een overheidsorganisatie of een maatschappelijke organisatie belangrijk is voor responsiviteit, maar dat het erom gaat of de binnen die organisatie werkzame professionals hun werk kunnen doen vanuit een sociale logica, dicht bij de leefwereld van de mensen om wie het gaat. Dit lijkt een belangrijke voorwaarde is voor responsiviteit.

2.3.3 Kernwaarden van de Nierstichting

Eén van de niveaus van het cultuurmodel van Schein betreft de waarden van de organisatie. Bij de Nierstichting ben ik daarvoor in de eerste plaats op zoek gegaan naar waarden zoals die te vinden zijn in, zoals Schein dit verwoordt: *strategieën, doelstellingen en filosofieën die door de Nierstichting zijn uitgedrukt en in de openbaarheid gebracht.*

De missie van de Nierstichting is breed geformuleerd: het verbeteren van de kwaliteit van leven van Nierpatiënten⁹⁸. Waar het gaat om kernwaarden van sociaal beleid van de Nierstichting, zijn er geen expliciet daarop gerichte op schrift gestelde bronnen aanwezig. In de missie die geformuleerd is het jaarverslag van de Nierstichting⁹⁹ wordt met geen woord gerept over de individuele ondersteuning voor Nierpatiënten. In het programma 'zelfmanagement'¹⁰⁰, waar sociaal beleid nu onder gerekend wordt, staat: *De Nierstichting vindt het belangrijk dat nierpatiënten zelf in staat worden gesteld de regie te houden m.b.t. hun eigen gezondheid, ziekte en behandeling en dat ze zo het ziekteverloop en daarmee de kwaliteit van leven gunstig kunnen beïnvloeden*¹⁰¹. In het visiedocument zelfmanagement wordt dit als volgt verwoord: *"Mensen met een chronische aandoening moeten beschikken over informatie, kennis en vaardigheden om aan zelfmanagement te doen. Professionals moeten op de hoogte zijn van de mogelijkheden voor zelfmanagement en zich bereid tonen dat naar de patiënt toe te ondersteunen. Er moet technologie beschikbaar zijn om zelfmanagement mogelijk te maken. Uiteindelijk slaagt zelfmanagement alleen als patiënt en zorgverlener met elkaar in contact blijven en als de organisatie van de zorg – inclusief de financiering ervan! - reële kansen biedt aan zelfmanagement. Daarnaast moet er oog zijn voor de omgeving van de patiënt, die een stimulerende dan wel beperkende rol speelt bij het realiseren van zelfmanagement"*¹⁰². Verderop in dit document wordt erkend dat chronische

98 www.nierstichting.nl

99 <http://www.nierstichting.nl/asset/jaarverslag-nierstichting-2013.pdf>

100 De Nierstichting voert dit programma uit in samenwerking met LUMC Nierziekten, Diabetes Fonds, Nederlandse Hartstichting en TNO Kwaliteit van Leven.

101 <http://www.nierstichting.nl/asset/voor-professionals/patientenzorg/visie-zelfmanagement.pdf>

102 Visiedocument van de Initiatiefgroep Zelfmanagement 14 april 2010. P. 5

ziekten invloed hebben op relaties en vriendschappen en beperkingen meebrengen in het sociale en maatschappelijke leven¹⁰³. Het integreren van zelfmanagement in de zorg en het dagelijks leven zou optimale arbeidsparticipatie en sociaal maatschappelijke mogelijkheden ondersteunen en het gevoel van eigenwaarde versterken.

In deze visiedocumenten wordt de (nier)ziekte als vertrekpunt genomen en niet de sociaal maatschappelijke positie van nierpatiënten. Een apart visiedocument voor sociaal beleid, in de zin van individuele (financiële) steun aan nierpatiënten, is er niet.

Kernwaarden van de Nierstichting, zoals beschreven in het jaarverslag 2013, gaan over de wijze waarop de Nierstichting vorm wil geven aan haar missie. Kernwoorden daarin zijn: ‘bezieling’ (luisteren, gedreven zijn), verbindend en authentiek, optimistisch en daadkrachtig.

Uit interviews met de betrokken professionals blijkt dat er in de afgelopen jaren wel discussie over de kernwaarden in het sociale beleid van de Nierstichting is geweest. In de periode tot aan 2010, waarin meerdere professionals in uitvoerende zin betrokken waren bij individuele ondersteuning, viel het mij op dat er op het uitvoerende niveau geen sprake was van ‘gedeelde waarden’. Een belangrijk verschil van mening betrof de ‘menselijke maat’. Een deel van de professionals vond dit de belangrijkste waarde voor de Nierstichting. Anderen benadrukten dat de menselijke maat weliswaar belangrijk is, maar dat je daar geen rechten aan kunt ontleen. Voor hen was ‘rechtvaardigheid’ een belangrijker waarde. Deze professionals zagen als risico van het benadrukken van individuele menselijke aspecten dat iedere aanvrager als ‘zielig’ wordt bestempeld en dat hulpverlening op basis daarvan tot stand komt. Charitas en professionaliteit hoefden wat hen betreft niet haaks op elkaar staan. Wel diende er naar hun mening een meer zakelijke beoordeling van aanvragen plaats te vinden, gebaseerd op de duidelijke richtlijnen voor financiële hulp die de Nierstichting op schrift gesteld had. Mensen die hulp vragen voor problemen die buiten hun nierziekte liggen, zouden die hulp niet moeten krijgen. De Nierstichting zou ook niet, zoals tot dan toe het geval was, jarenlange subsidierelaties met een nierpatiënt moeten willen. Daardoor zouden nierpatiënten te afhankelijk van de Nierstichting worden gemaakt. Het moest blijven gaan om tijdelijke hulp, gericht op het zelfstandig verder kunnen van de patiënt.

De eerste groep professionals was het daar niet mee eens. Zij vonden het belangrijk dat de Nierstichting geen bureaucratisch en log orgaan zou worden en zij waren ook van mening dat de Nierstichting ongelijkheid tussen mensen moest accepteren. Richtlijnen waren wat hen betreft niet bedoeld als keurslijf. Zij benadrukten dat nierpatiënten de Nierstichting zien als ‘iets van henzelf’. Zij moesten te allen tijde een beroep op de Nierstichting kunnen blijven doen.

¹⁰³ Visiedocument van de Initiatiefgroep Zelfmanagement 14 april 2010. P. 14

*Iedere situatie is anders. De slechte financiële positie van veel nierpatiënten is weliswaar meestal niet direct herleidbaar tot de nierziekte, maar het is algemeen bekend dat er wel degelijk een verband is tussen de ziekte en de financiële situatie. Mensen in de bijstand hebben het niet breed. Maar nierpatiënten zitten jarenlang in de bijstand, zonder enig perspectief op werk. Zij hebben ook nog eens extra kosten ten gevolge van hun nierziekte. Als zij om hulp komen vragen bij de Nierstichting en de Nierstichting laat hen ook zitten, waar moeten ze dan nog heen?*¹⁰⁴

De formele stukken van de Nierstichting overziend, kom ik tot de conclusie dat de waarden van de Nierstichting vooral verband houden met de wijze waarop de organisatie zich naar buiten richt. Veel minder aandacht wordt in de formulering van waarden besteed aan de wijze waarop sociaal beleid in het belang van individuele nierpatiënten wordt vormgegeven. Dit bevestigt het algemene beeld, dat de Nierstichting vooral investeert in de relatie tot de voor de organisatie belangrijkste stakeholders, primair de donateurs en daarna de professionals uit het directe netwerk van de Nierstichting. Individuele patiënten zijn ook stakeholders, maar komen als we naar de waarden van de Nierstichting kijken niet op een eerste plaats. Over de waarden die van belang zijn in de omgang met individuele nierpatiënten heeft weliswaar in het verleden veel discussie op de werkvloer plaatsgevonden, maar die discussie heeft in de vorm van openbare stukken nooit het niveau van de directie of het bestuur bereikt.

2.4 Mensbeelden van professionals

Het meest diepliggende niveau van het cultuurmodel van Schein betreft de vaak niet zichtbare onderliggende aannames en overtuigingen van professionals. Wat men op het individuele niveau belangrijk vindt, wordt medebepaald door de heersende waarden in een samenleving¹⁰⁵. Dominante mensbeelden in een samenleving en de daarmee verbonden waarden veranderen dus mee met culturele- en maatschappelijke veranderingen in een samenleving. Verhaeghe¹⁰⁶ wijst erop dat mensbeelden ook iets betekenen voor hoe we met mensen omgaan: *Als je gelooft in een bepaald mensbeeld en een bepaalde visie op de wereld, dan bepaalt dit je gedrag en lok je dingen uit met een 'zie je wel' reactie tot gevolg*. Mensbeelden zijn vaak aanwezig zonder dat we ons daar zelf van bewust zijn. Ons

104 2005-01

105 DS 35: Verband tussen mens –en wereldbeeld én waarden en normen binnen een samenleving (home.scarlet.be/sw3/handboek).

106 Verhaeghe, P. (2018). P. 115-116

mensbeeld houdt verband met ons wereldbeeld. Dat is *‘het beeld dat wij gedurende ons leven opbouwen van de werkelijkheid, de samenhang, ofwel het wezenlijke van de wereld’*. Ons wereldbeeld wordt beïnvloed door onze zintuiglijke ervaringen, onze opvoeding en opleiding, onze sociale, professionele en religieuze contacten, onze intelligentie, ons voorstellingsvermogen etc. Maar hoewel ons wereldbeeld wordt beïnvloed door ervaringen, is het daar niet op gebaseerd. Ons wereldbeeld gaat juist vooraf aan de (wetenschappelijke) waarneming. Het geeft in zekere zin sturing aan onze waarneming, door deze van een duiding te voorzien. Daarom zijn zowel ons mensbeeld als ons wereldbeeld sterk verwant aan religie, levensbeschouwing en moraal¹⁰⁷.

Aan een mensbeeld zijn vaak waarden verbonden. Zonder ze direct te benoemen, geven mensen hun waarden aan in hun afwegingen, oordelen, meningen en handelingen¹⁰⁸.

Waarden zijn *die gegevenheden in het menselijk bestaan die we als belangrijk ervaren en waar we ons mee verbonden voelen*¹⁰⁹. Waarden doen er voor mensen toe. Mensen vinden het waard om ze na te streven. Waarden zijn dan ook bepalend voor de omgang tussen mensen.

Vanaf de tweede helft van de 20^e eeuw wordt in de humane wetenschappen de voorkeur gegeven aan theorieën waarin men een neutraal mensbeeld respecteert. Een voorbeeld van zo’n theorie is de ‘rational choice theory’¹¹⁰. Deze theorie neemt methodologisch een individualistische positie in en gaat ervan uit dat mensen rationele berekenaars van hun eigen voordeel zijn. De ‘rational choice theory’ ziet sociale interactie als een sociale uitwisseling die puur gebaseerd is op economische activiteiten. Mensen worden volgens deze theorie gemotiveerd door opbrengsten en kosten van activiteiten en door de winst die ze ermee kunnen behalen. Dit mensbeeld beperkt zich dus tot vooral materiële en sentimentele behoeften van mensen, die bevredigd moeten worden. Verhaeghe¹¹¹ voegt daaraan toe dat mensen vooral gezien worden als competitieve wezens, die uit zijn op hun eigen profijt. Hij wijt het huidige individualisme aan het feit dat we een maatschappij hebben gecreëerd die mensen opvoedt om steeds hun eigen voordeel na te streven. Hij beschrijft hoe een neoliberale meritocratie haar eigen uitgangspunt produceert: een universeel egoïsme. De morele maatstaf is puur utilitair. Alles wordt afgemeten in termen van productie, groei en winst. Elk individu is verdacht, omdat iedereen uit is op het eigen profijt.

107 DS 35: Verband tussen mens- en wereldbeeld én waarden en normen binnen een samenleving (home.scarlet.be/sw3/handboek).

108 Klamer, A. (2016). P. 34

109 <http://www.encyclo.nl/begrip/waarden>

110 Scott, J. (2000).

111 Verhaeghe, P. (2018). P. 116; 170-171

Bij de Nierstichting lieten professionals hun eigen mensbeeld een rol spelen in de besluitvorming in individuele situaties. Ik was daarom van mening dat het zoeken naar dominante mensbeelden bij professionals mij zou gaan helpen om de dieperliggende aannames en overtuigingen te vinden, die medebepalend zijn voor de cultuur van de organisatie.

Tijdens een gesprek met een professional liet zij zich begrijpend uit over het soms agressieve gedrag van nierpatiënten die een beroep op de Nierstichting doen:

Ik zie veel schreeuwers hoor. Die zeggen dan: waar blijft mijn vakantiegeld? Dan zeg ik: dan moet je bij het UWV zijn. Mensen kunnen behoorlijk onbeschoft zijn. Echt hoor. Dat komt denk ik ook door de hele maatschappij. Ze worden ook van loket naar loket gestuurd. En er zijn natuurlijk ook wel heel veel financiële problemen. Dan worden mensen agressief. En als dan ook de Nierstichting nog zegt: sorry, maar ... Ja, dan mag je hem ook nog even krijgen¹¹².

Maar deze professional beklagde zich tegelijkertijd ook over het berekenende gedrag van nierpatiënten die een beroep deden op de mogelijkheden van individuele subsidies door de Nierstichting:

Voor wat betreft vakanties hè, bijvoorbeeld van mensen die niet oorspronkelijk uit Nederland komen, ik zeg dat maar netjes, die vinden dat je overal gewoon naar toe moet kunnen. Daar heb ik soms hele onaangename gesprekken mee. Zij moeten terug naar Curaçao of Suriname, noem het maar op. Als je dan zo'n aanvraag afwijst, omdat ze met vier of vijf mensen per vliegtuig gaan, in het hoogseizoen, dan hebben ze een vrijblijvende kostenopgave gekregen van 4000 of 5000 euro, terwijl ze zelf een inkomen hebben van 1200 euro, nou, daar ga ik het gesprek wel over aan. En dat zijn geen fijne gesprekken. Zij vinden dat ze het recht erop hebben, omdat ze ziek zijn. Ze vinden ook dat wij ervan overtuigd moeten zijn dat we dat moeten betalen, dat het logisch is. Dat zijn hele nare gesprekken. Ik ga dan terug naar de basis en dan leg ik uit wat er mogelijk is en wat niet. Nou, dit dus niet. En dan zeggen ze: ja, maar we zijn vorig jaar ook niet geweest. En weet je wel wat het is om ziek te zijn? (...) ¹¹³.

Bovenstaande citaten suggereren dat deze professional in deze situaties vooral een neutraal mensbeeld aanhangt. De betreffende nierpatiënten laten zich volgens haar leiden door een rationele berekening van wat hen persoonlijk de meeste bevrediging schenkt. Maar is dat ook echt het geval?

112 2014-01

113 2014-01

Volgens Freud houdt het mensbeeld van de rationeel denkende en kiezende individu geen rekening met het feit dat persoonlijke preferenties van mensen sterk cultureel en context afhankelijk zijn. En die nuancering op het neutrale mensbeeld vind ik in dit voorbeeld interessant. Deze nierpatiënt rechtvaardigt zijn gedrag met twee argumenten, namelijk dat hij vorig jaar ook niet met vakantie is geweest en dat hij nu eenmaal ziek is.

Uit het eerste argument blijkt, dat deze nierpatiënt heel goed op de hoogte is van de regels van de Nierstichting. Dat is niet zo vreemd, want patiënten met chronisch nierfalen hebben vaak al jarenlang een financiële relatie met de Nierstichting. Zij schamen zich daar niet voor. Immers, die Nierstichting wordt door hen gezien als een organisatie die er voor hén is, waar zij een beroep op mogen doen.

Teruglezend in het al jarenlang geldende beleid van de Nierstichting¹¹⁴ zie ik heel duidelijk dat één van de doelstellingen van de Nierstichting was en is, dat nierpatiënten tenminste één keer per jaar met vakantie kunnen gaan.

Het tweede argument gaat vooral over hoe deze nierpatiënt zichzelf ziet. Hij is ziek en dat is in het geval van een chronisch nierfalen zeer ingrijpend voor zijn kwaliteit van leven. De ziekte en de behandeling daarvan is allesoverheersend aanwezig. Hij verwacht nu juist van een organisatie als de Nierstichting daarvoor begrip.

In een groepsgesprek hierover met de professionals van de afdeling Sociaal Beleid¹¹⁵ valt op dat in die periode (2005) een ander mensbeeld dominant was, dat ik zou willen duiden als een 'relationeel mensbeeld'. In de theorie van het rationele mensbeeld zoals Levinas die ontwikkelde staan waarden als menselijkheid, mededogen en compassie centraal. Volgens Levinas is de mens in essentie een relationeel wezen, met in zich ook de competentie om gevoelig te zijn voor de Ander¹¹⁶.

Het toenmalige hoofd van de afdeling vond destijds dat de Nierstichting als charitatieve instelling 'menselijkheid' als belangrijkste waarde moest hebben. Zij ergerde zich mateloos aan het feit dat nierpatiënten iets niet gegund zou worden, omdat andere mensen dit ook niet konden betalen:

gezonde mensen realiseren zich niet om welke doelgroep het gaat.

Zij kon mij in beeldend taalgebruik uitleggen dat nierpatiënten die afkomstig zijn uit Marokko, Turkije of Suriname niet geholpen zijn met een vakantiesubsidie voor een caravan

114 Programma 'maatschappelijke participatie' (2005).

115 2005-01

116 Laumans, W. (2007).

op Texel. Voor hen betekent vakantie, dat zij hun familie kunnen bezoeken in het land van herkomst. Daarvoor ‘sparen’ zij dus liever een budget voor vakantie op, dan dat zij ieder jaar een subsidie krijgen voor een vakantie waar zij geen vreugde aan beleven.

Een professional die destijds nog betrekkelijk recent voor deze afdeling werkte, was het hartgrondig met deze benadering oneens. Een vakantie in Suriname op kosten van de donateurs van de Nierstichting vond hij moeilijk uitlegbaar. Voor hem waren ‘rechtvaardigheid’ en transparantie de belangrijkste waarden:

De Nierstichting moet oppassen om niet iedere aanvrager als ‘zielig’ te zien en op basis daarvan tot besluiten te komen. Er moet een zakelijke beoordeling van aanvragen plaatsvinden en het moet ook altijd aan donateurs van de Nierstichting uit te leggen zijn.

Er zijn grenzen in de betrokkenheid bij het lot van mensen. Richard Sennett noemt in dit verband het begrip ‘medelijdenmoeheid’ en duidt daarmee op de vraag, hoeveel achting je als professional steeds maar weer moet opbrengen voor anderen. Volgens Sennett is er niets mis mee als professionals daarbij ook hun eigen grenzen aangeven en duidelijk maken dat de hulpvrager voorbij die grens niets meer van de professional mag verwachten¹¹⁷. Het is echter de vraag in hoeverre er bij de professionals met een relationeel mensbeeld sprake was van medelijden. De compassie waar Levinas het over heeft is echt iets anders dan medelijden. Het principe van compassie of mededogen ligt ten grondslag aan alle religieuze, ethische en spirituele tradities, waarin wordt opgeroepen om alle anderen te behandelen zoals wij zélf behandeld willen worden. De theorie van het relationele mensbeeld zoals Levinas die ontwikkelde, zien we bijvoorbeeld ook terug in het Boeddhistisch ideaal van de compassie. Ook daar betekent het iets anders dan medelijden, dat in het Boeddhisme ook als een valse emotie wordt gezien.

Uit het voorbeeld van de vakantiesubsidies wordt duidelijk dat het nodig is om mensbeelden van professionals te herkennen en bespreekbaar te maken en te begrijpen wat daarvan de betekenis is voor de inschatting die zij maken van wat werkelijk voor de ander van betekenis is. Verschillende visies, vanuit verschillende mensbeelden, leiden in de praktijk tot verschillende uitkomsten voor mensen. Het toenmalige hoofd van de afdeling leek vooral vanuit een relationeel mensbeeld afwegingen te maken en de beide professionals deden dat vooral vanuit een neutraal mensbeeld. Dat bleek niet alleen uit de visie die zij hadden, maar ook uit hun gedrag. Zo ging het hoofd van de afdeling samen met een professional op bezoek bij een echtpaar met twee nierzieke kinderen. Het hoofd van de afdeling deed mij hiervan verslag¹¹⁸:

¹¹⁷ Sennett, R. (2003). P. 149

¹¹⁸ 2009-01

We zijn op bezoek geweest bij een onderwijzer, met twee nierzieke dochters. Die dochters waren wel goed voor de publiciteit van de Nierstichting toen we jonge nierzieke kinderen nodig hadden voor een actie. Maar toen ze ons nodig hadden, werd het moeilijk. We hebben veel gepraat, maar dat leverde weinig op. Ik vind, dat als je in zo'n situatie komt, je jouw eigen ideeën moet wegcijferen om iets voor deze mensen voor elkaar te krijgen. H. ging ook mee naar dit gezin. Die hoort zichzelf graag praten. Hij heeft ook niet het geduld om alle verhalen van die mensen aan te horen. Dat was jammer. We hadden helemaal geen haast. We hoefden ook niet op de wip te zitten. We mochten gewoon samen weg zijn van de werkgever. We hoefden onze tijd niet te verantwoorden. Deze mensen voelden zich opgelaten in hun eigen huis. Ik keek naar hun gezichten en dacht: H. hou toch op. Word nou eens concreet. Wat wil je nou van deze mensen weten? Dit gezin had gewoon een auto nodig.

Maar dan zijn er de regels:

- De kinderen zijn getransplanteerd, dus dan is er geen recht op.*
- Een grote auto mag natuurlijk al helemaal niet.*

Uiteindelijk, na lang praten en aandringen van mijn kant, werd ingestemd met zo'n handtasje. Nou ja, ze zijn er blij mee (...).

Het valt mij op dat dominante mensbeelden binnen een kleine organisatie als een afdeling sociaal beleid van de Nierstichting niet alleen gevolgen hebben voor de besluitvorming in individuele situaties, maar dat zij ook aan verandering onderhevig zijn. Inmiddels is het toenmalige hoofd van de afdeling met pensioen en is er bezuinigd op de formatie van de afdeling sociaal domein. Er vindt nu duidelijk een neutraler en zakelijker benadering van nierpatiënten plaats dan in 2005, toen het relationele mensbeeld nog het dominante mensbeeld op de afdeling sociaal domein was. Dat is opmerkelijk, omdat het beleid inhoudelijk niet is gewijzigd. Het vertrek van één persoon binnen een kleine organisatie kan dus al voldoende zijn voor een ander dominant mensbeeld en daarmee ook een totaal andere uitvoering met andere uitkomsten voor betrokkenen.

2.5 Professionaliteit en vakmanschap

Het begrip 'vakmanschap' wordt vaak in verband gebracht met de traditionele beroepen zoals dat van timmerman, klokkenmaker of smid. Richard Sennett¹¹⁹ geeft een bredere definitie van het begrip vakmanschap: "Vakmanschap staat voor een duurzame, basale menselijke drijfveer, het verlangen om werk goed uit te voeren omwille van het werk zelf." Zelfs het goed uitvoeren van het ouderschap of van goed burgerschap schaaft hij onder de noemer vakmanschap. Bij

¹¹⁹ Sennett, R. (2008). P. 17

vakmanschap gaat het volgens Sennett namelijk vooral om de intrinsieke motivatie om de dingen goed te doen. Een vakman hoeft, met andere woorden, niet gemotiveerd te worden om te streven naar een goed product. Dit streven, die basale menselijke drijfveer, is inherent aan vakmanschap. De vakman wordt volgens Sennett soms verhinderd in zijn drijfveer om dingen goed te doen, door sociale of economische omstandigheden, bijvoorbeeld omdat het onderwijs er niet op inspeelt, omdat goede kwaliteit door de organisatie niet belangrijk wordt gevonden of door competitieve druk, frustratie en obsessie¹²⁰.

Eliot Freidson¹²¹ verbindt vakmanschap aan professie met zijn omschrijving van het begrip professie: *An ideology that asserts greater commitment to doing good work than to economic gain and to the quality rather than the economic efficiency of work*. Het 'goede werk doen' is volgens deze definitie dus voor een professional een hoger doel dan (economisch) gewin¹²². Van Lanen deed onderzoek naar de specifieke positie van sociaal werkers als het gaat om de definitie van professionaliteit. In veel beroepen (hij noemt bijvoorbeeld advocaten, tandartsen, maar ook ambtenaren) krijgen professionals vaak de ruimte om zelf de condities en de kwaliteit van hun werk te bepalen en te beoordelen, omdat zij over de juiste kennis en ervaring beschikken. Zij voorkomen hiermee dat ze als beroepsgroep gemarginaliseerd worden, omdat er in de publieke opinie waardering en ontzag bestaat voor de kennis en kunde die zij hebben.¹²³

Hij verwijst daarvoor ook naar Freidson, die aangeeft dat vijf factoren van belang zijn voor professionaliteit die door de buitenwereld ook als zodanig wordt erkend. Ik citeer:

- Het moet gaan om specialistisch werk dat niet zonder meer door iedereen uitgevoerd kan worden, en dat is gebaseerd op theoretische kennis en kunde; en als zodanig en eigen erkende status heeft binnen de beroepscontext;
- De professional heeft een zekere mate van jurisdictie over zijn vak. Hij wordt door zijn superieuren en door zijn klanten erkend als kenniseigenaar op zijn vakgebied;
- De professional heeft een beschermde positie binnen interne en externe markten. Dat wil zeggen dat zijn vakgebied niet zomaar uitgeoefend kan worden door derden. Deze positie is gebaseerd op het krediet dat de professional geniet naar aanleiding van zijn professionele kennis;
- Er bestaat een formeel opleidingsprogramma, dat een gecertificeerd en specifiek curriculum biedt; waarmee de professional zich onderscheidt. Deze opleiding wordt gecontroleerd door een beroepsvereniging van de professional;

120 Sennet, R. (2008). P. 18

121 Freidson (2001). Aangehaald door H. van Ewijk. P. 59

122 Bon, F. (2014).

123 Van Lanen, M.T.A. (2013). P. 16-18

Er is sprake van een achterliggende ideologie, die kwaliteit van werk prioriteert ten opzichte van economisch gewin.

Bij de professionals van de Nierstichting was van dit alles geen sprake. De vraag is, wat dat zegt over hun professionaliteit.

Wat mij opviel, was de grote betrokkenheid van professionals die bij de Nierstichting het sociale beleid uitvoeren bij het lot van nierpatiënten. Zo vertelde een professional mij bijvoorbeeld over haar zorgen om ouders met nierzieke kinderen:

Wat ik heel moeilijk vind, zijn gezinnen met een nierziek kind. Die mensen zijn vaak zo moe. Dan moeten ze ook nog overal hun verhaal opnieuw vertellen en ze krijgen overal nee. Kinderopvang, die duurder wordt. Mensen kunnen het niet meer betalen. Mensen moeten hun werk opzeggen omdat ze een ziek kind hebben. Het PGB wordt minder of is er helemaal niet meer. Familie die er moe van wordt en denkt: daar heb je haar weer met haar kind. Dat grijpt me zo aan, dat onbegrip. Mensen kunnen vaak ook niet uitleggen wat het is om een nierziek kind te hebben en wat de beperkingen zijn. Ik vind vaak dat niet alleen het kind ziek is, maar dat het hele gezin met die ziekte te dealen heeft. Daar zou ik meer voor willen doen, maar die tijd heb ik niet.

Vroeger hadden we een belangenbehartiger kind en gezin. Die ging op huisbezoek en kon vaak lokaal wel dingen regelen. Maar die is met pensioen gegaan en zijn functie is niet meer ingevuld. Dat vind ik wel heel jammer.

Maatschappelijk werk doet hier ook minder aan. Het gaat ook niet altijd om kinderen die in dialyse zijn, maar ook kinderen met het nefrotisch syndroom of kinderen die getransplanteerd zijn. Ik krijg steeds minder te zien en te horen, over de hele breedte. Ik zou er wel eens heen willen, of dat ze hier kunnen komen. Maar ik heb er geen tijd voor.

Ik kan wel dingen bij de Nierpatiëntenvereniging neerleggen, maar het is toch beperkt.

Van der Laan¹²⁴ onderscheidt in navolging van Habermas drie ‘werelden’ waar professionals in het sociaal domein mee te maken hebben. Het complex van de drie dimensies vormt volgens hem de professionele deskundigheid.

1. De objectieve wereld, waarin de professional gebruik maakt van aangeleerde methoden en deze effectief en efficiënt inzet. Dit noemt hij technisch-instrumentele professionaliteit.
2. De sociale wereld, waarin de professional in contact is met mensen. Dit noemt hij normatieve professionaliteit.

¹²⁴ Laan, G. van der (1990).

3. De subjectieve wereld, waarin vooral de persoonlijke professionaliteit aan de orde komt en de professional zichzelf als instrument kan inzetten.

Als ik het verhaal van deze professional volgens het drie-wereldenmodel analyseer, dan zie ik dat zij zich heel goed bewust is van de feiten (wereld 1). Maar zij vindt ook dat het moreel niet aanvaardbaar is om deze mensen aan hun lot over te laten (wereld 2). Tenslotte laat zij in de erkenning van wat deze mensen echt nodig hebben ook haar eigen persoonlijkheid zien. (wereld 3). Professionele deskundigheid betekent volgens van der Laan niet dat slechts één van de drie werelden bepalend is voor de mate van professionaliteit. Het gaat om de samenhang van het werken binnen de drie werelden.

2.5.1 Technisch-instrumentele professionaliteit

In een doelrationele organisatie wordt vooral gebruik gemaakt van wat Van der Laan 'technisch-instrumentele' professionaliteit noemt. Nathan Glazer maakt onderscheid in 'major' professionals, 'near-major professionals' en 'minor professionals'. Het onderscheid hangt nauw samen met de mate waarin de professional het vak kan leren door middel van onderliggende theoretische kennis. Major professionals zijn bijvoorbeeld artsen en juristen. 'Near major professionals' zijn bijvoorbeeld technici of ingenieurs. Professionals in het sociaal domein behoren tot de 'minor professionals'. Glazer ziet professionaliteit vooral als een instrumentele activiteit. Het gaat daarbij om het systematisch toepassen van specialistische, gestandaardiseerde en duidelijk begrensde wetenschappelijke kennis in de praktijk.

Schön¹²⁵ schrijft dit onderscheid dat Glazer maakt toe aan het model van de technische rationaliteit. De regel in dit model is: eerst de relevante fundamentele en toegepaste kennis, dan de vaardigheden om die toe te passen in de praktijk¹²⁶.

Zowel Nathan Glazer als ook andere wetenschappers zoals Edgar Schein en Herbert Simon hebben een kloof geïdentificeerd tussen professionele kennis en de vragen uit de dagelijkse praktijk. Volgens Schein komt deze kloof door het feit dat fundamenteel en toegepast onderzoek 'convergent' zijn en de praktijk 'divergent' is. Eén van de kenmerken van de professional is zijn vermogen om vanuit een convergente kennisbasis vorm te geven aan professionele diensten die aangepast zijn aan de unieke vragen van mensen.¹²⁷

Simon vindt dat alle professionele handelen, gaat over wat hij 'design' noemt. Dat is het proces van veranderen van bestaande situaties naar 'preferred' (gewenste) situaties. Voor

¹²⁵ Schön, D. (1983,1991). P. 23

¹²⁶ Schön, D. (1983,1991). P. 27

¹²⁷ Schön, D. (1983,1991). P. 45

Glazer is dit onderscheid van belang voor het type professional (major, minor).

Alle drie de benaderingen gaan over de beperkingen van Technische rationaliteit en het gerelateerde dilemma van 'rigor or relevance'. Ze proberen alle drie een strategie te vinden, maar ze proberen alle drie ook om de kloof tussen de wetenschappelijke basis van professionele kennis en de vragen uit de dagelijkse praktijk van de echte wereld binnen het model van de technische rationaliteit op te lossen¹²⁸.

Technische rationaliteit werkt als de doelen vast en duidelijk zijn. Dan kan professioneel handelen ook instrumenteel zijn. Maar als de doelen verwarrend zijn, of conflicterend, dan is er geen duidelijk probleem dat opgelost moet worden. Dan is een 'niet-technisch' proces nodig, om de problematische situatie te duiden en te verhelderen en om de doelen vast te stellen waaraan gewerkt gaat worden en de mogelijke middelen die daarbij worden ingezet¹²⁹.

Sommige professionals voelen zich goed bij 'technical rigor' en zijn sterk gehecht aan het imago van solide professionele competentie, of bang om een wereld in te stappen waarin zij voelen dat zij niet alles weten over wat zij doen¹³⁰. Maar er zijn volgens Schön ook professionals die bewust kiezen voor 'trial and error', voor ervaring, intuïtie en doormodderen. Dit noemt hij 'Reflection in-Action'. Volgens Van Lanen¹³¹ komt dit type professionaliteit juist heel veel voor bij professionals in het sociaal domein, omdat het inherent is aan hun werk dat zij kunnen omgaan met onzekerheden. Zij zijn vaak vooral deskundig als het gaat om het stellen van nuttige en relevante vragen of om het samen met betrokkene zoeken naar passende oplossingen. Zij hebben daarbij vaak ook oog voor destructief en zelf ondermijnend gedrag van de betrokkene en zij spelen hierop zo nodig ook goed in. Deze professionals weten uit ervaring meestal wat niet werkt, maar wat dan wel werkt, dat valt niet op voorhand te weten, omdat dit iedere keer weer afhangt van de individuele situatie van mensen en van de specifieke context waarin hun problemen zich voordoen.

2.5.2 Normatieve professionaliteit

Normatieve professionaliteit, als één van de drie vormen van professionaliteit die volgens Van der Laan nauw met elkaar verbonden zijn beperkt zich niet tot de waarheid over de feiten, maar gaat veel ook over de juistheid van normen en de waarachtigheid van subjectieve uitingen. Juist in het sociaal domein, waarin een zwaar beroep gedaan wordt

128 Schön, D. (1983,1991). P. 47 en 48

129 Schön, D. (1983,1991). P. 41

130 Schön, D. (1983,1991). P. 42 en 43

131 Lanen, M.T.A. van (2013). P. 25

op de morele en persoonlijke inzet van de betrokkenen, is het volgens hem niet aan te bevelen deze laatste twee geldigheidsaanspraken te verwaarlozen.

Baart en Steketee¹³² stellen: *“normatief-reflectieve professionaliteit biedt meer ruimte voor beraad over bestaansvragen, is meer in de kwaliteit van de relatie geïnteresseerd dan in de planmatige productie van kant-en-klare oplossingen, zoekt de dialoog, erkent de competentie van de cliënt als subject van zijn eigen leven, en loopt niet weg van een normatief en persoonlijk gekleurd aanbod van de beroepskracht”*. Volgens Wilken¹³³ houdt normatieve professionaliteit in, *dat professionals expliciet zoeken naar wat het leven voor een ander tot een goed leven kan maken*. Normatieve professionaliteit is volgens hem voor een professional nodig om in relatie met anderen antwoorden te vinden op vragen die voorbij de standaard oplossingen gaan.

2.5.3 Persoonlijke professionaliteit

Van der Laan heeft het in zijn model ook over persoonlijke professionaliteit. De betekenis van dit begrip vult hij niet verder in dan dat professionals ook zichzelf inzetten. In de literatuur vind ik voornamelijk uitwerkingen van het begrip ‘persoonlijke professionaliteit’ in relatie tot de onderwijssector. Competenties of bekwaamheidseisen voor docenten leggen sterk de nadruk op wat docenten moeten kennen en kunnen. In de praktijk blijkt echter dat er meer nodig is om een goede docent te zijn dan het beschikken over bepaalde kennis en vaardigheden. Juist persoonlijke kenmerken, soms gezamenlijk aangeduid met ‘de X-factor’, zoals respectvol, toegewijd en innovatief, lijken van doorslaggevende invloed op de kwaliteit van de docent¹³⁴.

Voor professionals in het sociaal domein is het begrip persoonlijke professionaliteit minder uitgewerkt. In de beroepscode voor de sociaal raadsman/vrouw uit 2015 wordt over persoonlijke professionaliteit gezegd dat het gaat om het professioneel hanteren van de eigen persoonlijkheid en eigen persoonskenmerken of karaktertrekken. Daarbij wordt gedacht aan onder meer: openheid, integriteit, empathie, sociale betrokkenheid, praktische wijsheid, assertiviteit, voorkomendheid, betrouwbaarheid en ambitie¹³⁵. Sennett¹³⁶ maakt duidelijk dat een responsieve professional de ander moet kennen en begrijpen, om te kunnen doen wat voor de ander van betekenis is. Daarvoor is volgens hem tijd nodig, maar ook persoonlijke betrokkenheid van de professional.

132 Aangehaald door Wilken (2006). P. 8

133 Wilken (2006). P. 8

134 http://www.kortlopendonderzoek.nl/organisatie_pdf/PO89_Persoonlijke%20professionaliteit.pdf

135 https://www.sociaalwerknederland.nl/uploads/Webwinkel/Beroepscode_Sociaal_raadsliden.pdf

136 Sennett, R. (2008).

Van Regenmortel¹³⁷ geeft naar mijn idee een beschrijving van elementen die relevant zijn in de relatie tussen een professional en een hulpvrager die veel beter aansluit bij professionals in het sociaal domein dan de vijf factoren die Freidson onder het begrip professionaliteit schaarde. Zij beschrijft vier aspecten van die relatie, te weten het krachtenperspectief, presentie, respect voor autonomie en partnerschap. Volgens haar verwachten mensen in kwetsbare situaties op betrekkningsniveau (dus in de relatie) met professionals gelijkwaardigheid, terwijl ze op inhoudsniveau een hiërarchisch onderscheid verwachten. Zij pleit voor empowerende hulpverlening, waarvoor het nodig is dat de hulpvragers de professional eerst moeten kunnen zien als iemand die zich niet boven hen plaatst en die ze kunnen vertrouwen. Pas dan kan men deze ook als deskundige zien en erkennen. De deskundigheid houdt onder meer in dat de professional structureert, informatie aanbrengt, eventueel ook adviezen aanreikt en controle uitoefent op de uitvoering van maatregelen. Ik ga dieper in op de door Van Regenmortel beschreven aspecten, omdat ik vermoed dat deze aspecten relevant zijn als het gaat om persoonlijke professionaliteit.

Het krachtenperspectief

Empowerment¹³⁸ is een strategie van de overheid om de samenleving (burgers, bedrijven en hun organisaties) in staat te stellen gezamenlijk politieke en maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Dat betekent dat de overheid en de professionals minder sturen en voorschrijven, maar ervoor zorgen dat burgers en bedrijven zelf (weer) gaan meedenken en meewerken aan oplossingen. Empowerment is een ruimer concept dan zelfredzaamheid en gaat in tegen de radicale liberale opvatting over autonomie, dat men zo los mogelijk moet staan van sociale verbanden. Juist dankzij sociale verbanden kunnen mensen weer sterk worden. De relatie van empowerment met de sociale omgeving van mensen is hiermee gelegd¹³⁹.

Empowerment¹⁴⁰ is een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving en dit via:

- Het verwerven van controle
- Het aanscherpen van kritisch bewustzijn
- Het stimuleren van participatie

Het krachtenperspectief is volgens Van Regenmortel een eerste cruciaal aspect bij empowerende dienstverlening. Het betekent volgens haar dat professionals actief en

137 Regenmortel, T. van (2008).

138 Vos, M.L. & Doorn, K. van (2004). P. 17

139 Regenmortel, T. van (2008). P. 8

140 http://pdf.swphost.com/Empowerment_in_de_zorg.pdf

creatief zoeken naar mogelijkheden van mensen: *“Niemand wordt opgegeven, niemand krijgt het etiket van ‘hopeloos geval’, ‘onbereikbaar’, ‘on(be)handelbaar’. De krachtenbenadering appelleert en stimuleert de processen van veerkracht die steeds sluimerend aanwezig zijn.”*

De krachtenbenadering gaat er volgens Van Regenmortel ook van uit dat alle mensen en omgevingen - ook de meest grauwe milieus - een inherente capaciteit in zich hebben tot leren, groeien en veranderen. Het is de taak van de professional om deze krachten samen met de hulpvrager en zijn omgeving op te sporen en te mobiliseren.

Empowerment houdt volgens Van Regenmortel dan ook geen streven naar onafhankelijkheid in, maar wel *‘respect voor ieders uniciteit, een ‘openheid voor het anders-zijn’*. De professional zoekt hierbij naar expressiekanalen op maat van deze mensen die veelal geen stem hebben in onze samenleving. Dit vergroot hun keuzemogelijkheden, geeft kansen op het uitoefenen van invloed, op het iets betekenen voor de ander.

Presentie

Van Regenmortel baseert het tweede aspect, presentie¹⁴¹, op de presentietheorie van Baart. Deze theorie is ontstaan vanuit het professioneel pastoraal werk in achterbuurten in Nederland. Een kernbegrip in deze theorie is ‘aandacht’. Dat begrip wordt vooral in verband gebracht met begrippen als *‘ontmoeting’* en *‘er zijn voor iemand’* en *‘erkennen dat de andere ertoe doet en van niemand de mindere is’*. Het betekent ook: *‘de ander opzoeken, nabijkomen, een geduldige aandacht, gebaseerd op echtheid’*. De professional die op deze manier present is, is vooral betekenisvol voor mensen die als ‘sociaal overbodig’ worden beschouwd. Het gaat om mensen die het gevoel hebben dat zij er niet meer toe doen, dat niemand hen nodig heeft, dat hun verhaal, leven en leed anderen niet of nauwelijks interesseert.

De presentietheorie houdt een aantal methodische kenmerken in voor professionals die hiermee werken. Eén ervan is ‘openheid’: *“De presentiebeoefenaar heeft een open agenda die de ander mag invullen, doelen liggen niet van tevoren vast, er is eerder sprake van een doelrichting. Open is ook de benadering van de anderen: niet weten, zich laten verrassen (‘verwondering’), eigen oordeel en handelen ‘opschorten’. Het werk wordt niet gestuurd maar is reflectief, zonder vaste patronen of veilige regels. Ook het profiel van de*

¹⁴¹ Een praktijk waarbij de professional zich aandachtig en toegewijd op de ander betreft, zo leert zien wat er bij die ander op het spel staat – van verlangens tot angst – en die in aansluiting dáárbij gaat begrijpen wat er in de desbetreffende situatie gedaan zou kunnen worden en wie hij/zij daarbij voor de ander kan zijn. Wat gedaan kan worden, wordt dan ook gedaan. Een manier van doen, die slechts verwezenlijkt kan worden met gevoel voor subtiliteit, vakmanschap, met praktische wijsheid en liefdevolle trouw.

presentiebeoefenaar is open: flexibel en zonder te verdoezelen wie hij is, waarvoor hij staat of wat zijn verantwoordelijkheden zijn”¹⁴².

Respect voor autonomie

Respect is in onze samenleving vaak verweven met iemands positie op de maatschappelijke ladder. Sennett constateert dat gedrag dat écht respect uitdrukt voor anderen zelden voorkomt. Wat respect op zich betekent, is zowel maatschappelijk als psychologisch gecompliceerd¹⁴³. Respect heeft volgens Sennett alles te maken met autonomie. Afhankelijkheid is één van de belangrijkste gevolgen van leven in maatschappelijke kwetsbare situaties, bijvoorbeeld leven in armoede. Niet onafhankelijkheid, maar wel autonomie wordt in de psychologische literatuur naar voren geschoven om gevoelens van eigenheid en van (zelf)respect te bewaren. Autonomie houdt dan geen beweging van afzondering in, maar schept banden met de anderen. Het verlenen van autonomie aan anderen, de acceptatie van het feit dat men niet alles van de ander kan begrijpen, is een cruciaal aspect van het met respect behandelen van anderen. Het zorgt voor achting en gelijkwaardigheid in de relatie. Sennett beschrijft autonomie als het vermogen om andere mensen als anders dan zichzelf te behandelen. Wie dit onderscheid kan maken, kent autonomie toe aan zichzelf en aan de ander. Sennett noemt dit het verlenen van autonomie aan anderen en vindt dit een cruciaal aspect van het met respect behandelen van anderen. Door te ervaren hoe je als professional van die ander verschilt, weet de professional ook meer over zichzelf. Een belangrijke consequentie die daaraan wordt verbonden is de acceptatie van de professional dat hij die ander misschien niet begrijpt. Het is dit ritme van identificatie en differentiatie, dat volgens Sennett het proces van autonomie kenmerkt. Daartegenover zet hij de situatie waarin volwassenen zichzelf met de ander verwarren, door Adam Smith getypeerd als ‘sympathie’¹⁴⁴, of de situatie waarin sprake is van liefdadigheid, door Himmelfarb getypeerd als ‘sentimenteel medeleven’¹⁴⁵. Mededogen dat omslaat in medelijden is volgens Sennett vernederend voor de ontvanger. Zelfs een uit eigen wil gegeven gift kan het zelfrespect van de ontvanger beschadigen, omdat het een zwaar

142 Een praktijk waarbij de professional zich aandachtig en toegewijd op de ander betreft, zo leert zien wat er bij die ander op het spel staat – van verlangens tot angst – en die in aansluiting dáárbij gaat begrijpen wat er in de desbetreffende situatie gedaan zou kunnen worden en wie hij/zij daarbij voor de ander kan zijn. Wat gedaan kan worden, wordt dan ook gedaan. Een manier van doen, die slechts verwezenlijkt kan worden met gevoel voor subtiliteit, vakmanschap, met praktische wijsheid en liefdevolle trouw.

143 Sennett R. (2003). P. 61

144 Sennett R. (2003). P. 125

145 Sennett R. (2003). P. 131

beslag legt op de dankbaarheid van de ontvanger, als die niets heeft om terug te geven.

Partnerschap

Het laatste aspect van Van Regenmortel noemt is de verschuiving naar partnerschap. Dit partnerschap wordt volgens Van Regenmortel zichtbaar in verschillende aspecten in de relatie tussen de professional en de hulpvrager. Zij noemt vier van die aspecten, namelijk betrokkenheid, gelijkwaardigheid, verbinding en wederkerigheid¹⁴⁶.

Betrokkenheid is volgens Van Regenmortel verweven met presentie en beide aspecten zijn een belangrijke voedingsbodem voor partnerschap. De betrokkenheid dient wel 'op maat' te zijn, rekening houdend met de context en de persoonlijke grenzen zowel van de hulpvrager als van de professional.

Gelijkwaardigheid zegt iets over gelijkwaardigheid in het mens-zijn, zonder het verschil in macht tussen de professional en de hulpvrager te ontkennen. Juist dat machtsverschil bespreekbaar maken en duidelijk maken hoe de professional daarmee omgaat, helpt in het streven naar een gelijkwaardige relatie.

Verbinding gaat over de rol van facilitator die de professional heeft. Een 'wegbereider' die nieuwe wegen opent en bruggen bouwt. Dit is volgens Van Regenmortel erg belangrijk, omdat mensen in kwetsbare situaties juist vaak moeilijkheden ondervinden met het maken van verbindingen.

Wederkerigheid tenslotte, wijst op een evenwicht tussen het geven en het nemen of ontvangen. Personen die in maatschappelijk kwetsbare situaties leven moeten vaak vooral ontvangen. Dit brengt hen in een afhankelijkheidsrelatie en wekt gevoelens van machteloosheid op. Binnen de hulpverlening kan dit volgens Van Regenmortel worden tegengegaan door hulpvragers de kracht van het geven te laten ervaren ('the power of giving'). Dit kan onder meer via het geven van opdrachten of actieve participatie van de hulpvrager bij het zoeken naar oplossingen.

Volgens Sennett¹⁴⁷ gaat het in de relatie tussen professionals en hulpvragers om 'een uitwisseling waarbij de deelnemers voordeel hebben van de ontmoeting'. Wederkerigheid binnen de hulpverlening gaat er dus vanuit dat de professional zelf ook iets heeft aan de hulpverleningsrelatie. De professional wordt geraakt, leert zaken bij, wijzigt vroegere (voor)oordelen. Dit aspect moet ook voor de hulpvrager duidelijk zijn en door de professional in communicatie worden gebracht. In een empowerende hulpverlening wordt volgens Van Regenmortel op deze manier de 'menselijke maat' ingebracht. De mens staat centraal en dit betreft zowel de hulpvrager als de professional.

¹⁴⁶ Regenmortel, T. van (2008). P. 44-50

¹⁴⁷ Sennett, R. (2003). P. 240

Wederkerigheid in de hulpverlening betekent volgens Van Regenmortel ook een herwaardering van ervaringsdeskundigheid. De waardering van ervaringsdeskundigheid is een sterke bron van empowerment voor de betrokkenen. De inzet van ervaringsdeskundigheid, zowel op individueel niveau als op organisatorisch niveau (bijvoorbeeld in cliëntenraden) zou volgens haar ook de kwaliteit van de hulpverlening kunnen verbeteren en een afhankelijke opstelling van hulpvragers kunnen verminderen.

Reflecterend op de mate waarin ik de door Van Regenmortel genoemde aspecten in de persoonlijke professionaliteit bij de professionals van de Nierstichting heb aangetroffen, valt het mij op dat termen als ‘mensen in hun eigen kracht zetten’, of ‘autonomie toekennen aan mensen’, niet in het vocabulaire van professionals bij de Nierstichting voorkwam en ook niet uit de manier van werken is gebleken. Dat hangt vermoedelijk samen met de professionele normen die zij hanteerden. Zij zagen zichzelf niet als hulpverleners, maar veel meer als praktische doeners, die mensen in armoedesituaties (tijdelijk) met financiële middelen kunnen bijstaan. Enerzijds is dit misschien wel te verwachten van professionals bij een fondsenwervende instelling, waarin het op organisatieniveau vooral draait om het werven én besteden van geld. Anderzijds is er, vooral bij de professionalisering van de afdeling sociaal beleid van de Nierstichting, vanuit de professionals wel de behoefte uitgesproken aan een minder administratieve- en meer mensgerichte benadering, waarbij de financiële hulpverlening vanuit de Nierstichting veel beter zou aansluiten op vraagstukken waar individuele nierpatiënten in hun dagelijks sociaal-maatschappelijk functioneren tegenaan lopen.

Deze aanpak werd in 2006 in gang gezet en in die periode werd ook ervaring opgedaan met deze manier van werken, die dichterbij ‘presentie’ zou kunnen komen. Daarbij werd duidelijk dat lang niet alle toenmalige professionals van de afdeling sociaal beleid bereid en in staat waren om aandachtig naar de verhalen van mensen te luisteren en daarvoor ook de tijd te nemen. Degenen die dat wel wilden en die als persoon ook echt aandacht hadden voor het levensverhaal en voor de noden van nierpatiënten, voelden zich door het management niet gehoord. De persoonlijke benadering werd na korte tijd al weer verlaten, nadat vanuit het management werd beslist dat die rol voorbehouden was aan het maatschappelijk werk in de dialyse- en transplantatiecentra en dat de professionals van de afdeling sociaal beleid daarmee een nauwere samenwerking zouden moeten aangaan.

Betrokkenheid en gelijkwaardigheid in de relatie tussen de professional van de Nierstichting en de nierpatiënt die om hulp komt vragen kan vanuit de gesprekken met de professionals wel zichtbaar worden gemaakt. De verbindende rol die de professionals van de Nierstichting vervulden is in dit verband relevant. Zij zorgden ervoor dat mensen die uit zichzelf niet zo gemakkelijk de juiste hulpverlener vonden toch een manier vonden om daar alsnog te komen.

Van wederkerigheid was feitelijk geen sprake. Vanuit de Nierstichting was het gedrag gericht op ‘geven’. Nierpatiënten konden voor de vrijgevigheid van de Nierstichting niets terugdoen en als dat al zo zou zijn, dan werd het hen in ieder geval niet gevraagd.

2.5.4 Strategieën van professionals

Theoretisch dient er in het contact met mensen een soepele overgang mogelijk te zijn tussen objectieve, normatieve en subjectieve aspecten van de probleemsituatie. Maar in die balans liggen echter direct ook de moeilijkheden voor de toetsing opgesloten. Het betekent namelijk dat het oordeel over kwaliteit erg moeilijk ‘hard’ te maken is. Overwegingen op normatief en subjectief gebied zijn nu eenmaal niet gemakkelijk ‘objectief’ en controleerbaar te maken.

Bij de Nierstichting is geen eenduidig beeld van de balans tussen externe verantwoording en professionele vrijheid. Wel is er vanuit het belang van externe verantwoording een grote behoefte aan het evalueren van de verstrekte voorzieningen, binnen de daarvoor geldende regels en binnen het beschikbare budget.

Professionals die het sociale beleid uitvoeren hebben hier last van, omdat zij zich, veel meer dan de beleidsmakers in de organisatie, bewust zijn van de complexiteit en de contextafhankelijkheid van situaties waar zij dagelijks mee te maken krijgen.

Een professional vertelde hierover:

Eigenlijk is de norm, dat als je een ziek kind hebt, je de situatie gewoon moet beheersen. Of een term die ik ook vaak hoorde: “We moeten allemaal rondkomen”. Maar men vergeet dat deze mensen niet in de gelegenheid zijn om extra te werken om hun situatie te verbeteren. En er wordt ook niet naar de context gekeken. Als je in Oost Groningen woont, dan heb je eerder een auto nodig, dan wanneer je midden in Amsterdam woont, met een tram op de hoek.

Professionals op de afdeling Sociaal Beleid stellen zichzelf wel degelijk normatieve vragen over hoe zij het leven van nierpatiënten tot een goed leven kunnen helpen maken en zij zijn uiterst kritisch over een al te gemakkelijk aangenomen oplossingsrichting. Zo blijkt uit onderstaande uitspraak van het toenmalige hoofd van de afdeling dat, in de tijd dat de Nierpatiëntenvereniging Nederland (NVN) nog financiële middelen van het UWV kreeg voor re-integratie van nierpatiënten op de arbeidsmarkt, professionals van de Nierstichting geneigd waren om daar vanuit een breder perspectief kritisch naar te kijken:

Dan is er nog de Nierpatiëntenvereniging, die er zo trots op is dat hun re-integratie activiteiten door het UWV worden bekostigd. “Wij verdienen ons zelf terug” zeggen ze dan. Alsof het daarom gaat. Maar ze helpen de partners van nierpatiënten niet aan een baan, terwijl die nou juist het gezinsinkomen zouden kunnen verbeteren. Want daarvoor krijgen ze van het UWV geen geld.

Het toenmalige hoofd van de afdeling reageerde vaak gefrustreerd als het haar niet lukte om op basis van de nieuwe, gestandaardiseerde regels een voorstel voor individuele hulp gehonoreerd te krijgen. Zij verwoordde dit in een gesprek met mij als volgt:

Je moet mensen iets gunnen. Die losbandigheid, ik ga gewoon eens lekker helpen, die kom ik bijna niet meer tegen bij de Nierstichting. (...) Er zijn altijd leden van de sociale commissie geweest die moeilijk deden. Het waren toen de regenten, maar die zijn er nog steeds. Het lijkt wel of ze het uit hun eigen zak moeten betalen.

Terugkijkend op de professionalisering van de afdeling Sociaal Beleid valt mij op dat die professionalisering vooral heeft plaatsgevonden in het kader van de technisch instrumentele professionaliteit. Dat betekent niet dat andere dimensies van professionaliteit niet aanwezig zouden zijn. Uit de genoemde voorbeelden blijkt dat professionals wel degelijk ook normatieve aspecten laten meewegen in de contacten met nierpatiënten. Het is daarom interessant om te bezien welke strategieën professionals bij de Nierstichting hanteren om hun eigen normatieve opvattingen te betrekken bij de hulp aan nierpatiënten.

Harry Kunneman¹⁴⁸ beschrijft aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden hoe de dilemma's waar professionals in hun dagelijkse praktijk mee te maken hebben verweven zijn met het beleid vanuit hun eigen organisatie. Enerzijds hebben zij hun eigen professionele en persoonlijke morele en existentiële waarden. Anderzijds willen zij ook loyaal zijn aan de eigen organisatie. Hij ziet drie strategieën, die professionals in de praktijk inzetten om daarmee te kunnen omgaan.

Aanpassing

De eerste strategie is gericht op 'aanpassing aan de organisatie'. De professional aanvaardt de door de organisatie en de beroepsvereniging opgestelde normen en waarden. De eigen verantwoordelijkheid voor het handelen wordt zo doorgeschoven naar een hoger niveau. Ringeling brengt deze houding in verband met professionals bij de overheid, die in een hiërarchische cultuur gecontroleerd instructies van de leiding uit moeten voeren. Een citaat uit zijn proefschrift geeft weer waar dat in de praktijk toe kan leiden:

Voor de uitvoerende ambtenaren resteert een taak die weinig aantrekkelijks meer heeft. Zij dienen de opdrachten van de leiding uit te voeren, hoe gering de kwaliteiten van die opdrachten ook zijn. Hun activiteiten worden streng hiërarchisch gecontroleerd en op het niet opvolgen van instructies volgen zware sancties. Onder deze organisatorische omstandigheden

¹⁴⁸ Kunneman, H. (2007). P. 92-107

kan men slechts een lage arbeidsmotivatie verwachten. De uitvoerende ambtenaren zullen proberen de beleidsvrijheid die voortvloeit uit de programmering van het beleid, te ontlopen. Dat is sterker het geval naarmate de consequenties van eventuele fouten nadeliger zijn voor hun eigen positie. Zij schuiven problemen door naar hun superieuren, vragen om aanvullende instructies en gaan het zelf nemen van beslissingen uit de weg. Hun gedrag is erop gericht om risico's voor hun eigen positie te vermijden. Niemand neemt in een dergelijke organisatie het risico dat zijn activiteiten tot fouten leiden. Mochten die fouten toch voorkomen, dan zullen de betrokkenen proberen die voor hun superieuren te verhullen¹⁴⁹.

Sluikwerk

De tweede strategie noemt Kunneman 'sluikwerk'. Professionals volgen hun eigen moreel kompas als zij de stellige overtuiging hebben dat ze de mensen niet de juiste hulp kunnen bieden binnen de regels en de tijd die zij voor de hulpverlening hebben toegewezen gekregen. Deze strategie verzoent voor hen de eigen morele overtuiging en de officiële standaarden voor professionele competentie en zo lukt het hen om professioneel zelfrespect en zingeving die ze in het werk vinden te bewaren¹⁵⁰.

Bij de Nierstichting ben ik soms wel voorbeelden van sluikwerk tegengekomen. Eén voorbeeld daarvan is dat professionals in hun eigen tijd zaken gingen oplossen, waar ze formeel de tijd niet voor hadden. Een professional benoemde een voorbeeld van dit type sluikwerk:

Ik besteed ook veel tijd aan complexe zaken. Ik probeer elk dossier met dezelfde aandacht te behandelen. Als er echt een heel complex dossier is, dan zorg ik dat de juiste mensen hiermee bezig gaan, bijvoorbeeld de NVN of het maatschappelijk werk. Ik probeer het dan uit te zetten. En als zij dan iets moeten doen, dan doe ik hier mijn andere dossiers. Maar als ik het moet doen, dan werk ik maar een paar uur langer. Ik zorg wel dat mijn zaken voor elkaar zijn. Niet dat ik thuis ben of dat het weekend is en dat ik dan denk: o, dat had ook nog betaald moeten worden.

(...) Ja, soms denk ik wel eens: is er überhaupt tijd voor? Zoals Den Haag of Amsterdam, die hebben zoveel patiënten. Maar ik bel de patiënten dan wel even. Ik heb een goed geheugen, dus ik weet nog wel wat er loopt en welke dossiers extra aandacht nodig hebben. Ik krijg soms ook wel een lief kaartje van mensen. Kijk, ik ben maar een hele kleine schakel in het geheel hè? Maar ik zit er wel achteraan.

149 Ringeling A.B. (1978). P. 207

150 Kunneman H. (2007). P. 98

Normatieve professionalisering

Een derde strategie die Kunneman beschrijft is de strategie van ‘normatieve professionalisering’. Deze strategie is gericht op het ‘ontwikkelen van vruchtbare verbanden’ tussen de polen die in de beide andere strategieën van elkaar geïsoleerd zijn en elk een absoluut karakter krijgen¹⁵¹. Volgens Kunneman kunnen de twee polen uitsluitend via normatieve professionalisering aansluiting op elkaar vinden. Normatieve professionalisering houdt dus in dat gebruik gemaakt wordt van morele en existentiële inzichten en leerprocessen die een doorslaggevende rol spelen binnen de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het sociaal domein. Het gaat om de ontwikkeling van verbanden tussen cognitieve inzichten, normen van de organisatie en morele en existentiële waarden op het niveau van praktische werkprocedures¹⁵².

Uit de gesprekken met professionals van de Nierstichting is mij niet gebleken dat zij op grote schaal ‘sluikwerk’ toepasten. In de regel conformeerden zij zich aan de besluitvorming van hogerop. Ik heb mij afgevraagd wat daarvan de reden zou kunnen zijn. Ik vermoed, dat het opleidingsniveau van de professionals (HBO sociaal juridische dienstverlening) hier geen rol in speelt. Eerder lijkt het mij dat het een gebrek aan tijd is, waardoor gekozen wordt voor pragmatische oplossingen, waarbij normatieve en persoonlijke afwegingen van minder belang zijn.

Tegelijkertijd heb ik vanuit de documenten van de Nierstichting en vanuit de gesprekken met professionals van de afdeling Sociaal Beleid van de Nierstichting ook geen aanknopingspunten gevonden voor de aanwezigheid of ontwikkeling van normatieve professionalisering vanuit het management. Hiervoor is in ieder geval geen zichtbare aandacht geweest.

2.6 Kansen voor responsiviteit

Hupe en Buffatt formuleren training, opleiding, professionele ervaring, tijd, beschikbare informatie (ICT), ondersteuning vanuit bestuur en management en het beschikbare budget als mogelijkheden om responsief gedrag te ondersteunen. Het opleidingsniveau (HBO) en de ervaring van de professional bij de Nierstichting draagt wel bij aan een goed inzicht in de problematiek van nierpatiënten. Zij werd bij haar werkzaamheden ook ondersteund door adequate ICT-toepassingen, die haar in de gelegenheid stelden om goede analyses te maken. Zij had echter voortdurend te maken met een gebrek aan tijd. Het praktijkvoorbeeld van de

¹⁵¹ Kunneman, H. (2007). P. 99

¹⁵² Kunneman, H. (2007). P. 99

Nierstichting maakt daarom andersom ook duidelijk dat een gebrek aan tijd, in de zin van slechts één professional die dagelijks heel veel verschillende vragen van mensen moet beantwoorden, een beperkende factor is voor responsiviteit. Een professional vertelde hier zelf over:

Vorig jaar had ik ook nog iemand voor 2 dagen in de week. Die is nu helemaal aan het programmasecretariaat toegevoegd. Op afroep is ze soms wel beschikbaar, als het te druk wordt. Dan helpt ze. Of in mijn vakanties of als ik ziek ben. Het is op zich wel jammer. Je mist wel iemand om dossiers mee te bespreken, om even te helpen meedenken. Er is wel iemand voor het programmamanagement en iemand voor Nierstichting reizen. Daar stem ik soms wel mee af. Ja, zo doe ik dat maar een beetje. Soms is het wel lekker om alleen te werken, maar je mist wel iemand.

Soms heb je een moeder aan de telefoon met een nierziek kind. Dat zijn droevige verhalen en dat grijpt je ook wel aan. En dan pak je het volgende telefoontje op en dan is iemand heel boos aan de lijn: "en jij moet nu eens even luisteren ..." Op zo'n moment zou het prettig zijn als je iemand hebt om even het volgende telefoontje op te nemen. Ik vind niet, als ik ben uitgescholden, dat ik mijn woede of frustratie mee mag nemen in het volgende telefoongesprek. En dan doe ik tussendoor ook nog de administratie en zo. Het is wel hectisch. Ik verveel me niet¹⁵³.

Ook het beschikbare budget en aandacht vanuit het management lijkt bij de Nierstichting gerelateerd te zijn aan responsiviteit. De professionals van de afdeling Sociaal Beleid hebben in het verleden wel pogingen gewaagd om de bezuinigingen op hun afdeling tegen te gaan. Een professional vertelde hierover:

Ik ben daar wel tegenin gegaan hoor. Ik heb ook wel gesprekken gehad, waarin ik heb aangegeven dat ik het wel van belang vind. Zij praten over patiënten, maar wij praten met een patiënt. Daar is momenteel niet zoveel aandacht voor. Zeker nu, met nieuwe collega's, dan vertel je in een kennismakingsrondje op hoofdlijnen wat je doet. Maar het is vooral gericht op het programmamanagement. Je voelt je soms zo'n klein onderdeelje en dan denk ik: je moest eens weten welke gesprekken ik hier voer. Ze hebben ambities 1 t/m 5 genummerd en sociaal beleid en reizen vielen onder ambitie 5. Dat is zelfmanagement. Ja, ik weet niet. Het is een onderdeel van een groter geheel geworden. Het was voorheen echt anders.

De kansen voor responsiviteit zoals Hupe en Buffatt die hebben benoemd sluiten dermate aan op wat ik bij de Nierstichting heb aangetroffen, dat ik ze om die reden ook opneem in een eerste conceptueel raamwerk voor het duiden van responsiviteit.

153 2014-01

2.7 Beperkingen voor responsiviteit

Hoewel de kwaliteit van leven van nierpatiënten centraal staat in het beleid van de Nierstichting, zijn er geen beleidsdocumenten te vinden waaruit blijkt dat de nierpatiënten die zich met een verzoek om hulp tot de Nierstichting richten ook daadwerkelijk als mens centraal staan. Het sociale beleid van de Nierstichting beschrijft voornamelijk welke voorzieningen bij de Nierstichting kunnen worden aangevraagd, ter hoogte van welk bedrag en onder welke voorwaarden. Ik vermoed dat dit verband houdt met het feit dat de Nierstichting een fondsenwervende instelling is. Hoewel de ontstaansgeschiedenis van de Nierstichting een op de nierpatiënt gerichte benadering doet vermoeden, zijn gaandeweg de donateurs van de Nierstichting steeds meer centraal komen te staan. Het is een maatschappelijke ontwikkeling, dat steeds meer donateurs, of dat nu individuele personen of rechtspersonen zijn, erop willen vertrouwen dat de organisatie aan wie zij geld doneren ook goed met de besteding van die middelen omgaat. De media spelen hier ook op in. Er zijn in de afgelopen jaren diverse voorbeelden bekend van goede doelenorganisaties die fouten maakten in de (transparantie over de) besteding van middelen en daarmee het vertrouwen van hun donateurs gedeeltelijk of volledig verloren. Tussen 2003 en 2006 werd een initiatief genomen tot de oprichting van een 'Donateursvereniging'. Deze vereniging bestaat niet meer, maar de toon was wel gezet. Kritische donateurs willen weten waar hun geld aan besteed wordt¹⁵⁴. Dit besef werd binnen alle lagen van de organisatie van de Nierstichting sterk gevoeld.

Het belang van transparantie naar donateurs kan haaks staan op het belang van passende individuele hulp aan nierpatiënten. Vanuit het perspectief van donateurs bezien is een subsidie van 250.000 euro voor wetenschappelijk onderzoek gemakkelijker te verantwoorden dan een individuele subsidie van 1000 euro om een nierpatiënt te helpen om met vakantie te gaan of een individuele subsidie van 10.000 euro om een auto aan te schaffen. Individuele subsidies kunnen nu eenmaal gemakkelijker worden begrepen in relatie tot de eigen leefomstandigheden van donateurs. Dat maakt de verantwoording ervan lastiger.

De professionals die het sociale beleid uitvoerden voelden zich hier niet altijd goed bij. Een professional verwoordde dit als volgt:

Waar ik zo moe van ben geworden is het eeuwige geroep: 'we moeten het kunnen verantwoorden'. Altijd maar ervan uitgaan dat mensen je belazeren. Mijn motto is altijd geweest: 'Doe goed en zie niet om'. Waarom moet je steeds uitleggen wat je gedaan hebt? Niet

¹⁵⁴ www.donateursvereniging.nl

ieder mens is gelijk. Niet iedere situatie is gelijk. Bij de een doe je dit en bij de ander doe je dat. Er is altijd de angst dat donateurs ergens achter komen en dan gaan opzeggen als donateur.

Hupe en Buffatt¹⁵⁵ beschrijven beperkingen voor een responsieve organisatiecultuur. Zij wijzen daarbij op beperkingen in de zin van formele regels, professionele normen en verwachtingen uit de samenleving. Vanuit de gesprekken met professionals bij de Nierstichting begrijp ik dat de verantwoording aan de donateurs steeds meer centraal is komen te staan en dat dit, ook in financieel opzicht, niet altijd in het belang is geweest van de individuele hulp aan nierpatiënten. Immers, beperkingen, in de zin van verwachtingen uit de samenleving, hebben voor een belangrijk deel bijgedragen aan de druk op externe verantwoording, die binnen de Nierstichting was ontstaan, terwijl de mogelijkheid om in algemene zin bestedingen ten behoeve van individuele nierpatiënten te verantwoorden beperkt was. Iedere individuele situatie kende een eigen context en dat maakte een uitsluitend cijfermatige verantwoording zo lastig. Tegelijkertijd was het ook ingewikkeld om de impact van de hulpverlening in al die individuele situaties op een overtuigende manier voor het voetlicht te brengen. Het gevolg was dat gekozen werd voor de veiligste optie: niets doen wat niet eenvoudig kan worden uitgelegd. Dit bevestigt de stellingname van Hupe en Buffatt¹⁵⁶, dat verwachtingen uit de samenleving belemmerend kunnen werken voor responsiviteit.

Ook de door hen genoemde beperkingen voor responsiviteit in de zin van formele regels heb ik bij de Nierstichting aangetroffen. Een veel voorkomend dilemma bij professionals in het sociaal domein betreft het gegeven dat meer individueel maatwerk wel gewenst is, maar dat dit ook tot meer ongelijkheid kan leiden. Een dominant denkbeeld is dat het gevaar van 'willekeur' hiermee op de loer ligt. Het is juist vanwege die willekeur dat waarden als gelijkheid en consistentie vanuit de bestuurlijke logica zo belangrijk zijn geworden. Aanvankelijk leek men bij de Nierstichting uit dit dilemma te komen, door wel richtlijnen op te stellen, maar die slechts als richtinggevend te beschouwen. Maar uiteindelijk is toch besloten tot meer kaders, waaraan professionals zich moesten houden. Gelijkheid kwam voor individueel maatwerk. Vrijwel alle subsidies die nu nog worden toegekend passen gewoon binnen de daarvoor afgesproken richtlijnen en richtbedragen en zijn dus voor iedereen gelijk. Dat leidt in de praktijk niet altijd tot responsief handelen. Door de eigen regels strikt toe te passen, lijken nierpatiënten soms wel geholpen met een bepaalde individuele subsidie, maar stijgen daarmee de maandlasten zodanig, dat zij van de regen in de drup terecht komen. Dat deed zich bijvoorbeeld voor als mensen een subsidie kregen

155 Hupe, P. en A. Buffat, Public Management Review (2013). P. 7

156 Hupe, P. en A. Buffat, Public Management Review (2013). P. 7

om een auto te kopen, maar eigenlijk onvoldoende middelen hadden om daar ook mee te rijden. De kosten voor benzine, verzekeringen en wegenbelasting bijvoorbeeld, brachten deze mensen in de schulden. Maar een vergoeding van die kosten paste niet binnen de richtlijnen van het sociale beleid van de Nierstichting. De kosten voor de aanschaf van een auto wel.

Ook professionele normen kunnen beperkingen voor responsiviteit met zich meebrengen. Bij de Nierstichting speelde dit vooral waar het gaat om de eigen rolopvatting van professionals. Aanvankelijk was besloten dat nierpatiënten zelfstandig een subsidieaanvraag mochten indienen, om daarmee te voorkomen dat nierpatiënten door het ongelijk verwijsgedrag van maatschappelijk werkers geen toegang tot hulp van de Nierstichting zouden hebben. Er waren namelijk maatschappelijk werkers die het niet juist vonden dat de Nierstichting financiële hulp aan nierpatiënten bood, omdat andere patiënten (niet zijnde nierpatiënten) die financiële hulp niet kregen. Zij verwezen nierpatiënten om die reden niet door naar de Nierstichting. Maar door de onderlinge kennisuitwisseling tussen nierpatiënten konden deze mensen toch rechtstreeks bij de Nierstichting terecht. Hun aanvraag werd dan in behandeling genomen, ook buiten het maatschappelijk werk om. Een professional van de Nierstichting was daar heel uitgesproken in:

In Bussum kennen we de mensen die de Nierstichting nodig hebben niet. Hooguit van telefonische contacten. We hebben een paar keer een huisbezoek gebracht, maar de verslaglegging daarvan verdween gewoon in een la. Er werd eigenlijk niets mee gedaan. De maatschappelijk werkers kennen de mensen persoonlijk. Maar van het maatschappelijk werk heb ik geen hoge dunk. Er zijn wel uitzonderingen, maar in de regel zijn zij er alleen voor psychosociale klachten. Voor armoe zijn ze niet. Ze mogen zich daar van hun baas zelfs niet mee bemoeien¹⁵⁷.

In 2016 verliepen echter vrijwel alle aanvragen voor individuele subsidie via het maatschappelijk werk. De argumenten voor de felle discussies die hierover in het verleden binnen de afdeling Sociaal Beleid van de Nierstichting hebben plaatsgevonden, werden niet meer genoemd. Mensen mochten nog wel zelfstandig met de Nierstichting contact opnemen, maar als zij bij de Nierstichting op dat moment niet bekend waren, werd vrijwel standaard eerst het maatschappelijk werk ingeschakeld. Door de bezuinigingen op personeel op de afdeling Sociaal beleid bleef er voor de enige overgebleven professional, nog maar weinig tijd over voor procesbewaking. Toch deed zij wel haar best om individuele complexe problematiek van mensen tot een goed einde te brengen. Ze zocht daarvoor

157 2009-01

het contact met professionals uit haar netwerk, zoals de maatschappelijk werkers op de dialyseafdelingen en de professionals van de Nierpatiëntenvereniging (NVN). Ze vertelde hierover:

Je hebt wel maatschappelijk werkers die niet op de dialyseafdeling zijn, omdat ze hun kantoor op twee hoog hebben. Ook door de bezuinigingen in de ziekenhuizen is hun werk veel beperkter geworden en hebben ze niet de tijd om op huisbezoek te gaan of om op de dialyseafdeling een praatje te maken. Het is allemaal heel zakelijk geworden. Als je niet voor jezelf kunt opkomen, dan heb je wel een probleem¹⁵⁸.

2.8 Betekenis van dit praktijkvoorbeeld voor het begrip van responsiviteit

Ik heb responsiviteit gedefinieerd als: *‘het vermogen van professionals om te kunnen inschatten wat werkelijk voor de ander van betekenis is’.*

Het gaat bij responsiviteit dus om de rol van de professional in het sociaal domein in relatie tot de ander. Dat is ook de kern van mijn onderzoek. Reflecterend op de praktijk bij de Nierstichting heb ik beargumenteerd dat de rol van professionals niet goed te begrijpen is als ik geen aandacht besteed aan de culturele context waarbinnen de professional zijn of haar werk moet doen. Bij de Nierstichting heb ik gezien dat die culturele context verband hield met de ontstaansgeschiedenis van de Nierstichting, waarbij de leefwereld (Oikos) van nierpatiënten centraal stond. Het hoofd van de afdeling sociaal beleid was vele jaren werkzaam bij de Nierstichting en de ervaringen uit die beginjaren werden mede daardoor ook steeds doorgegeven aan nieuwe professionals die bij de Nierstichting kwamen werken. Er is echter in de laatste decennia een verandering opgetreden in die dominante cultuur uit de beginjaren. Oorzaken daarvan hielden verband met gewijzigde maatschappelijke omstandigheden, waardoor de Nierstichting zich in toenemende mate ging richten op enerzijds de markt en anderzijds de overheid. Professionals kregen bij de Nierstichting met verschillende logica's te maken, waaronder die van de markt (verantwoording aan donateurs) en die van de overheid (regels en bureaucratisering) en daarmee kwam de sociale logica van professionals, die jarenlang bepalend voor het sociale beleid van de Nierstichting was geweest, in botsing met de dominante logica in de rest van de organisatie. Bij de hulp aan dialyserende, uitgeprocedeerde asielzoekers stond bij de Nierstichting de sociale logica nog voorop, terwijl binnen de IND een meer bestuurlijke logica dominant was. In de discussie met betrekking tot de AKL was de bestuurlijke logica ook bij de

158 2014-01

Nierstichting de dominante logica geworden. In beide situaties konden de professionals van de Nierstichting goed inschatten wat voor de betreffende nierpatiënten van betekenis was. Voor dialyserende asielzoekers konden de professionals van de Nierstichting daar vervolgens ook naar handelen. Voor nierpatiënten met een inkomen op het bijstandsniveau konden zij dat niet meer.

Dit bracht mij tot de aanname dat professionals in het sociaal domein zelf wel vanuit een sociale logica kunnen denken en handelen, maar dat de overheersende logica van de organisatie waarbinnen zij werkzaam zijn sterk bepalend is voor de mate waarin zij dat ook daadwerkelijk kunnen en mogen doen.

Waarden in een organisatie zeggen iets over de cultuur van die organisatie. Voor een deel zijn die waarden op schrift gesteld in openbare documenten. Maar voor een belangrijk deel moet actief naar die waarden worden gezocht. Ik heb daarvoor aansluiting gezocht bij het cultuurmodel van Schein, waarbij ik niet alleen heb gekeken naar de waarden die bij het ontstaan van de organisatie dominant waren, de wijze waarop deze waarden zijn overgedragen en de dominante waardensferen die daarmee verband houden, maar waarbij ik ook onderliggende waarden heb gevonden in de aannames en overtuigingen van de professionals die binnen die organisatie werkzaam zijn. Voor die onderliggende aannames en overtuigingen van professionals lijkt het zoeken naar waarden die verband houden met het dominante mensbeeld van professionals een goede mogelijkheid te bieden. Bij de Nierstichting heb ik gezien dat waarden die verband houden met een relationeel mensbeeld dominant zijn geweest in een fase waarin de Nierstichting als organisatie vanuit een sociale logica opereerde. Naarmate de bestuurlijke logica dominanter werd, veranderde bij de Nierstichting het dominante mensbeeld naar een meer neutraal mensbeeld. Het is voorbarig om hieraan de conclusie te verbinden dat responsiviteit vooral voorkomt bij professionals met een relationeel mensbeeld. Maar het lijkt er in dit praktijkvoorbeeld wel op dat er een verband is tussen het mensbeeld van de professional en de mate waarin deze responsief gedrag laat zien.

Daarmee kom ik bij de wijze waarop professionals hun vak uitoefenen. Ik heb daarvoor aansluiting gezocht op het 'drie wereldenmodel' zoals dat door Van der Laan is beschreven. Daarin wordt duidelijk dat professionaliteit in het sociaal domein meer is dan alleen technische professionaliteit. Ook normatieve en persoonlijke professionaliteit is nodig om te kunnen spreken van professionaliteit in het sociaal domein.

Uiteindelijk gaat het bij responsiviteit over 'de ander'. Er is bij responsiviteit sprake van een relatie tussen de professional en de ander. Als er geen persoonlijke relatie is, kan onmogelijk worden ingeschat wat voor de ander van betekenis is. Het gaat dan uitsluitend om collectieve dienstverlening, die gebaseerd is op een gemiddelde vraag. Mogelijk worden grote groepen mensen hiermee wel geholpen. Maar dit zal nooit voor iedereen passende

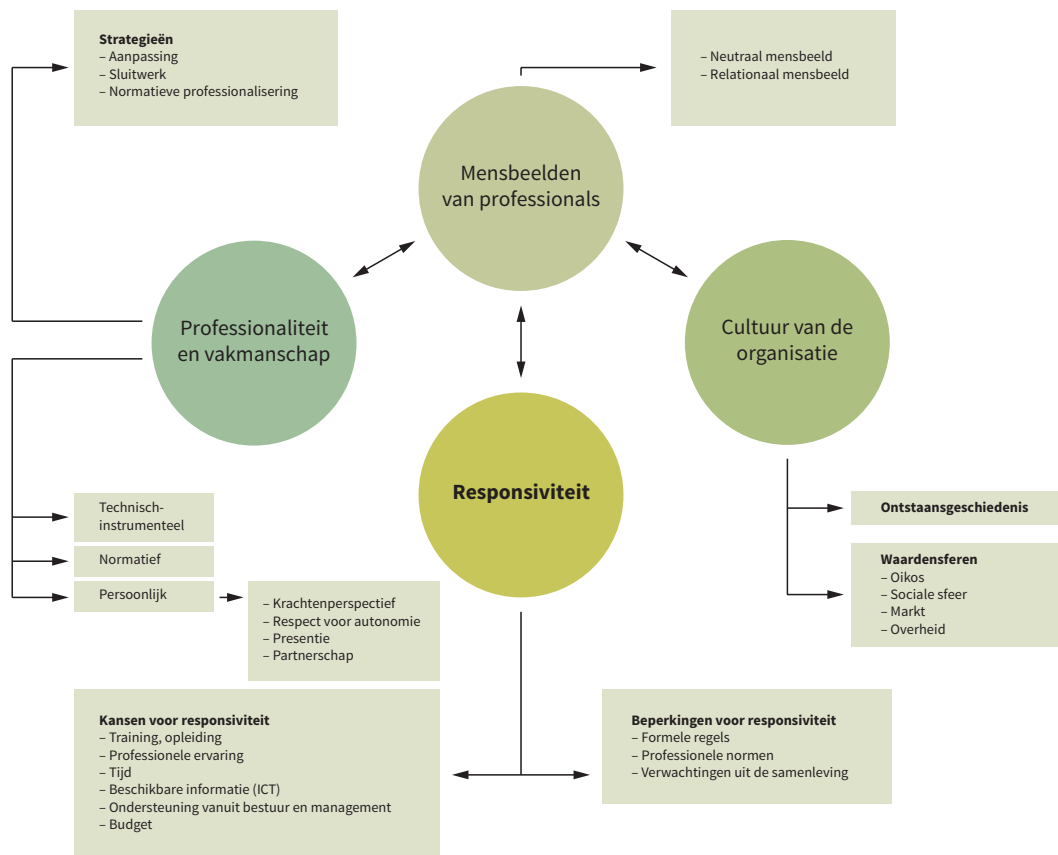
en betekenisvolle hulp zijn. De invoering van de Wtcg is daarvan een goed voorbeeld. Veel chronisch zieken kregen er wat extra geld bij, ook als zij daar helemaal niet om gevraagd hadden of het helemaal niet nodig hadden. Maar voor nierpatiënten betekende dit een aanmerkelijke verslechtering ten opzichte van de AKL.

Een persoonlijke relatie tussen de professional en de hulpvrager is de basis voor responsiviteit. Professionals nemen daarin ook altijd zichzelf mee. Vanuit die constatering sluit ik voor het begrip 'persoonlijke professionaliteit' aan bij de vier aspecten die Van Regenmortel als basishouding van een responsieve professional kenschetst, te weten het krachtenperspectief, presentie, respect voor autonomie en partnerschap.

Ik heb bij de Nierstichting gezocht naar strategieën die professionals hanteren om hun vak uit te oefenen binnen de beperkingen van de eigen organisatie. Ik heb beschreven dat theoretisch drie dominante strategieën te onderscheiden zijn. Bij de Nierstichting vond vooral een aanpassing aan de organisatie plaats. Zo nu en dan zag ik ook een strategie die als 'sluikwerk' kan worden betiteld. De derde strategie, namelijk die van de normatieve professionalisering, heb ik bij de Nierstichting niet aangetroffen. Ik heb vastgesteld dat dit vermoedelijk verband houdt met het ontbreken van steun daarvoor vanuit bestuur en management. De verantwoordingsdruk vanuit de samenleving, maar ook het beperkte budget en het gebrek aan tijd spelen hierbij een rol.

Op basis van mijn praktijkervaringen bij de Nierstichting en het interpreteren daarvan met behulp van (wetenschappelijke) literatuur, kom ik tot de conclusie dat responsiviteit een complex begrip is. Die complexiteit heeft te maken met het feit dat professionals werken in een culturele context en dat zij te maken hebben met verschillende waardenstelsels en daarbij behorende logica's. Dat maakt het waarschijnlijk ook zo moeilijk voor professionals om te doen wat voor de ander werkelijk van betekenis is. Maar ook de eigen dominante mensbeelden van professionals spelen een rol bij responsiviteit. Het neutrale mensbeeld, dat vooral uitgaat van mensen die primair uit zijn op hun eigen voordeel, lijkt op het eerste gezicht minder tot responsief gedrag van professionals te leiden dan een relationeel mensbeeld, waarin de professional belang hecht aan een persoonlijke relatie tot de ander. Hupe en Buffatt noemen kansen en beperkingen die binnen een organisatie aanwezig kunnen zijn voor responsiviteit. Het lijkt vanuit mijn praktijkervaring bij de Nierstichting van belang om die kansen en beperkingen in beeld te brengen, om te begrijpen waarom professionals acteren zoals zij dat doen.

De cultuur van de organisatie, de mensbeelden van professionals en hun vakmanschap en professionaliteit houden verband met het begrip responsiviteit. In een poging om de diverse aspecten die samen lijken te hangen met deze kernbegrippen inzichtelijk te maken, probeer ik die enigszins schematisch weer te geven in een eerste conceptueel raamwerk voor het duiden van responsiviteit. Dat komt er dan als volgt uit te zien:



Figuur 2.4: Eerste conceptueel raamwerk voor het duiden van het begrip ‘responsiviteit’

Ik realiseer mij dat dit conceptuele raamwerk in dit stadium uitsluitend voortkomt uit een verbinding van literatuur met een praktijkvoorbeeld van een organisatie waar ik als persoon zeer nauw bij betrokken ben geweest. Enerzijds helpt mij dat om een goed beeld te hebben van wat er in deze organisatie is gebeurd. Immers, voor een belangrijk deel gaf ik daar zelf sturing aan. Anderzijds heeft dit het risico in zich dat ik daar zelf ook niet meer neutraal naar kan kijken.

Om die reden wilde ik met de bril die dit eerste conceptueel raamwerk mij biedt bij een viertal andere maatschappelijke organisaties toetsen of ik daar dezelfde patronen kon herkennen of dat ik mijn bevindingen zou moeten aanpassen of aanvullen.



3

Hoofdstuk 3:

Vervolgstudies bij maatschappelijke
organisaties

3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk ontwikkelde ik een eerste conceptueel raamwerk voor het duiden van het begrip responsiviteit. Door met andere ogen te gaan kijken naar mijn ervaringen bij de Nierstichting kwam ik tot de conclusie dat responsiviteit een complex begrip is. Waarden van de organisatie, het mensbeeld van professionals en hun professionaliteit in de relatie tot hulpvragers, het doet er allemaal toe bij het duiden van responsiviteit. Ik toetste mijn bevindingen aan de literatuur en nam ook kansen en bedreigingen voor responsiviteit in het conceptuele raamwerk op. Maar het eerste conceptuele raamwerk dat ik al interpreterend, betekenis gevend en toetsend aan de literatuur ontwikkelde, riep tegelijkertijd ook weer nieuwe vragen op. Maak ik het niet te ingewikkeld? Is het niet teveel? Of mis ik juist nog dingen?

Maakt het bijvoorbeeld uit of een maatschappelijke organisatie volledig autonoom kan werken of dat deze organisatie, zoals de Nierstichting, afhankelijk is van financiering vanuit de markt? En zou dit anders zijn bij maatschappelijke organisaties die juist afhankelijk zijn van financiering door de overheid? En maakt het verschil of professionals werkzaam zijn in een kleine, overzichtelijke organisatie, zoals de afdeling Sociaal beleid van de Nierstichting of in een grote organisatie met een complexere organisatiestructuur?

Maar ook de positionering van relevante aspecten in het raamwerk kan anders worden gezien. Bij de Nierstichting interpreteerde ik betrokkenheid vanuit bestuur en management bij de afdeling sociaal beleid als een kans voor responsiviteit. Maar zou dit, bij afwezigheid daarvan, ook een beperking kunnen opleveren voor responsief gedrag van professionals?

Omdat het eerste conceptuele raamwerk al direct zoveel vragen bij mij heeft opgeroepen, wilde ik bij andere maatschappelijke organisaties dan de Nierstichting verder zoeken. Ik heb dat gedaan door middel van een meervoudige casestudie. Casestudies worden doorgaans gebruikt voor onderzoek waarbij theorieontwikkeling centraal staat¹⁵⁹ en zijn daarom geschikt voor onderzoek op relatief onontgonnen terreinen. Een belangrijke overweging voor mijn keuze voor casestudies is dan ook het besef dat responsiviteit in het sociaal domein een complex begrip is waarvan de betekenis nog verder moest worden geduid.

3.2 De selectie van maatschappelijke organisaties

Voor een selectie van maatschappelijke organisaties heb ik allereerst gebruik gemaakt van een indeling in typen maatschappelijke organisaties die in het sociaal domein actief zijn

¹⁵⁹ Donk, W.B.H.J. van de (1997). P. 33

zoals Van de Donk¹⁶⁰ die hanteert. Hij onderscheidt binnen de sector van maatschappelijke organisaties vier hoofdtypen.

Organisaties die directe en concrete hulp bieden.

Organisaties die namens organisaties van het eerste type het belang van directe hulp op meer indirecte wijze behartigen.

Organisaties die zich inzetten voor een ideëel belang.

Organisaties die zich niet op een direct en concreet belang in de eigen gemeenschap richten, maar zorg hebben voor de verre (bijvoorbeeld in ontwikkelingslanden) of de nog niet geboren (bijvoorbeeld de milieuproblematiek) ander.

Voor het duiden van responsiviteit, waarbij de relatie tussen professional en hulpvrager centraal staat, heb ik ervoor gekozen om mij te beperken tot maatschappelijke organisaties die directe, individuele ondersteuning bieden aan mensen.

Vanuit deze eerste afbakening heb ik in drie databestanden gezocht naar organisaties die in aanmerking zouden kunnen komen voor verdere verkenning. Hoewel er in Nederland vele honderden organisaties actief zijn en vooral de uitsluitend lokaal werkende organisaties niet altijd via landelijke databestanden te vinden zijn, heb ik een eerste selectie van maatschappelijke organisaties gemaakt uit de volgende databestanden:

- De Goede Doelen Gids (website: www.goededoelen.nl)
- Het Fondsenboek
- Het G. Fikkert's jaarboek

Deze eerste selectie leverde een lijst op van 254 organisaties, die zich in Nederland op diverse manieren bezig houden met directe en concrete hulp aan mensen. Vanwege het specifieke karakter van de hulpverlening heb ik organisaties die zich in het bijzonder richten op (financiële) ondersteuning van uitvoerend musici en kunstenaars of (theologie) studenten buiten beschouwing gelaten. De overige organisaties heb ik geclusterd onder een vijftal groepen van organisaties. Deze exercitie leidde tot de volgende clusters van organisaties die directe, individuele ondersteuning bieden aan mensen:

Diaconale organisaties

Het Leger des Heils

Voedselbanken

Lokale fondsen en stichtingen

Goede doelenorganisaties

¹⁶⁰ Donk, W.B.H.J. van de (2001). P. 14

3.2.1 Verschillende afhankelijkheden

Voor een verdere verfijning van deze eerste clustering ben ik op zoek gegaan naar mogelijk relevante verschillen tussen typen maatschappelijke organisaties. Daarbij heb ik allereerst gekeken naar de mate van autonomie van deze organisaties. In de periode dat ik werkzaam was bij de Nierstichting, had ik de overtuiging dat de Nierstichting juist door de onafhankelijke positie tussen markt en overheid het verschil kon maken voor mensen. In het voorbeeld van de hulp aan uitgeprocedeerde dialyserende asielzoekers koos de Nierstichting als maatschappelijke organisatie ook die eigenstandige positie, onafhankelijk van zowel markt als overheid. Daar waar die eigenstandige positie in de knel kwam, zag ik ook risico's voor responsiviteit optreden.

Vanuit mijn zoektocht naar de betekenis van waardensferen in de organisatie kwam ik tot de ontdekking dat de Nierstichting steeds meer een hybride organisatie was geworden. Voor de fondswerving was duidelijk sprake van een oriëntatie op de markt. Waar het echter ging om het sociale beleid van de Nierstichting, werd steeds vaker gekozen voor een oriëntatie op de overheid. Ik constateerde bij de Nierstichting een risico ten aanzien van responsiviteit op basis van het gegeven dat de Nierstichting als goed doel op basis van die marktorientatie steeds meer rekening moest houden met een (financiële) afhankelijkheid van particuliere donateurs. Ik weet niet of dit anders zou zijn geweest bij maatschappelijke organisaties die vooral gefinancierd worden door de overheid. Omdat ik bij de Nierstichting heb gezien dat de wijze waarop maatschappelijke organisaties gefinancierd zijn een risico kan vormen voor responsiviteit, wilde ik bij de keuze van mijn casestudies ook met dit element rekening houden.

Volgens Van de Donk¹⁶¹ kenmerken veerkrachtige samenlevingen zich door een veelheid van verschillende en autonome instituties, die zeer gevarieerd zijn en die zich door hun eigen sociaal kapitaal relatief onafhankelijk kunnen opstellen van de tucht van de markt en van de regelzucht van overheden. Hij stelt dat veel van wat er in onze samenleving misgaat te wijten is aan een twee-delende visie op de inrichting van de samenleving (markt of staat). Van de Donk vindt dat beide visies miskennen dat mensen tegelijkertijd individu én lid van een gemeenschap zijn. De verhouding tussen mensen onderling wordt in beide visies als een vrijblijvende verhouding gezien, waarin men slechts verantwoordelijkheid voor het eigen ik voelt. Daar waar de eigen verantwoordelijkheid en de individualiteit van de menselijke persoon vooropgesteld wordt, plaatst men de feitelijke en normatieve verwevenheid van ieder mens met de ander en de 'anderen' in gemeenschappen in zijn eigen omgeving (familie, werk, wijk, vereniging, stad) buiten beeld. De mens verschijnt in die visies volgens van de Donk als 'autonoom individu' (marktlogica) of juist als een

¹⁶¹ Donk, W.B.H.J. van de (2007). P. 39

wezen dat voor zijn geluk voor een belangrijk deel afhankelijk is van de door de overheid gecreëerde bestaansvoorwaarden (bestuurlijke logica).

Met de opkomst van de verzorgingsstaat veranderde de verhouding tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Aan het management van maatschappelijke organisaties werden, door toegenomen overheidsregulering, steeds hogere eisen gesteld, waardoor de veelal uit vrijwilligers bestaande besturen afhaakten en plaats maakten voor professionals¹⁶². Veel maatschappelijke organisaties voelden zich genoodzaakt tot schaalvergroting, om aan overheids-eisen te kunnen blijven voldoen en zodoende ook de subsidiestromen vanuit de overheid naar de eigen organisatie veilig te stellen. Volgens van de Donk werd daarmee de eigen identiteit of denominatie steeds minder belangrijk. Waarden van gelijkheid, professionaliteit en doelmatigheid kwamen in de plaats voor de meer traditionele waarden, zoals verantwoordelijkheid en naastenliefde. De groeiende welvaart en de toenemende invloed van Europa leidden in de tweede helft van de 20^e eeuw tot een culturele en sociale klimaatverandering, waarin de markt en de individuele consument centraal kwamen te staan. De tegelijkertijd snelle ontwikkelingen in de informatietechnologie, die het steeds meer mogelijk maakte om met individuele voorkeuren rekening te houden, heeft dit proces van klimaatverandering nog verder in een versnelling gebracht. Van de Donk¹⁶³ stelt dat het ideologische klimaat mede onder druk van 'Europa' in die tijd werd gekenmerkt door een wereldbeeld dat slechts twee mogelijkheden kent: ofwel de staat, ofwel de markt. Een beeld dus waarin het 'maatschappelijk middenveld', bezet door van oorsprong veelal levensbeschouwelijke organisaties, lastig te plaatsen is. In de praktijk betekende dit dat maatschappelijke organisaties in ons land zich in vrijwel alle domeinen waar ze belangrijk waren, zoals in de zorg- en welzijnssector, het onderwijs, de volkshuisvesting etc., gedwongen voelden om te kiezen voor financiering door middel van budgettering door de overheid en daarmee voor het primaat van politici, óf voor de oriëntatie op het marktmechanisme en daarmee het ondernemerschap. Van de Donk¹⁶⁴ stelt dat beide visies (de overheidsvisie en de marktvisie) weliswaar aanknopingspunten bieden voor de inrichting van onze samenleving, maar dat we er uiteindelijk niet mee komen.

De socioloog Freidson¹⁶⁵ wijst erop dat professionals binnen een dergelijke tweedeling steeds meer ingeklemd raken tussen de logica van de bureaucratie en de logica van de markt. Dat is ook wat ik bij de Nierstichting vanuit het bestaan van de vier sferen heb

¹⁶² Donk, W.B.H.J. van de (2002).

¹⁶³ Donk, W.B.H.J. van de (2002).

¹⁶⁴ Donk, W.B.H.J. van de (2007). P. 39

¹⁶⁵ Freidson, E. (2001).

beschreven. De logica van de markt is dat er efficiënt en concurrerend moet worden gewerkt en dat de professional dienstbaar is aan degene die betaalt. In de logica van de bureaucratie overheersen de principes van rechtsgelijkheid, zorgvuldigheid en voorspelbaarheid en overheerst de gedachte dat professionals gestuurd, georganiseerd en beoordeeld kunnen worden. Gevolg is dat werkzaamheden van professionals steeds meer geprotocolleerd worden en dat complexe en tijdrovende verantwoordingsmechanismen in het leven worden geroepen.

Bij de Nierstichting zag ik dat professionals vanuit een sociale logica wilden handelen, maar dat zij daarmee in de knel kwamen met de dominante bestuurlijke logica of de marktlogica van de organisatie. Dat ingeklemd raken tussen verschillende logica's werd ook beschreven door Tonkens¹⁶⁶. Zij merkt op professionals het liefst gewoon hun werk goed willen doen, ongeacht hoeveel tijd en geld dat kost. Haar opvatting over professioneel handelen sluit ook aan op de opvatting over de 'drie werelden' waarmee professionals in het sociaal domein volgens Van der Laan¹⁶⁷ te maken hebben en die ik heb opgenomen in mijn eerste conceptueel raamwerk. Ik wil begrijpen hoe professionals daarmee omgaan die in een grotere afhankelijkheidsrelatie tot de overheid staan dan de Nierstichting dat deed, maar ook hoe professionals acteren in organisaties die volledig onafhankelijk van de markt en/of de overheid opereren.

Een eerste globale verkenning levert op dat de door mij gekozen organisaties voor hun financiering op verschillende manieren afhankelijk zijn. Ik heb er daarbij rekening mee gehouden dat sommige organisaties een (relatief klein) deel van hun financiering uit andere bronnen kunnen krijgen. Zo krijgt het Leger des Heils bijvoorbeeld ook donaties van particulieren. Lokale fondsen of stichtingen zijn vaak tot stand gekomen vanuit een erfenis of legaat, maar kennen soms ook donateurs. Diaconale organisaties ontvangen soms ook overheidssubsidie voor specifieke taken. In onderstaand schema gaat het echter om de voornaamste bron van inkomsten.

¹⁶⁶ Tonkens (2003).

¹⁶⁷ Laan, G. van der (1990).

	Diaconale organisaties	Leger des Heils	Voedselbanken	Lokale fondsen/stichtingen	Goede doelen
Onafhankelijk van markt en/of overheid	x		x	x	
Vooraf afhankelijk van overheidsfinanciering		x			
Vooraf afhankelijk van financiering vanuit de markt					x

Figuur 3.1: Indeling van maatschappelijke organisaties naar voornaamste bron van inkomsten

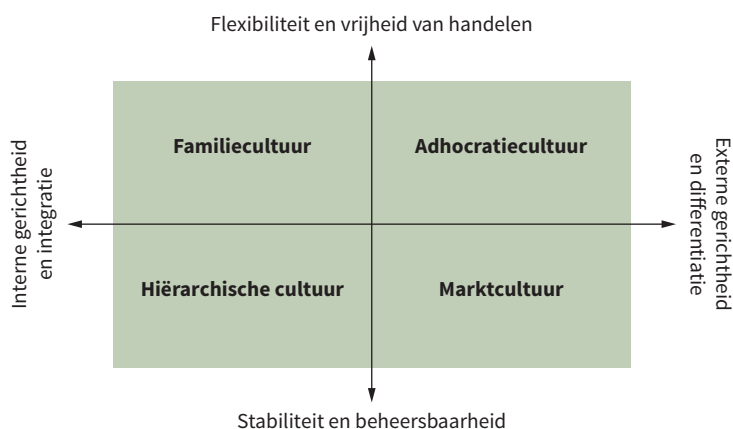
3.2.2 De organisatievorm

De Nierstichting bestond uit een beperkt aantal (ca. 50) professionals, naast een groot aantal vrijwilligers dat zich vooral inzette voor de collecteorganisatie. De afdeling sociaal beleid van de Nierstichting was daarbinnen een klein organisatieonderdeel. Ik vermoed dat het nodig is om in mijn zoektocht naar aspecten die relevant kunnen zijn voor het duiden van responsiviteit ook mee te wegen in hoeverre het een verschil maakt of een organisatie groot en complex is, of klein en overzichtelijk.

Die complexiteit kan mogelijk ook een rol spelen bij het duiden van de betekenis van de organisatiecultuur voor responsiviteit. Binnen de Nierstichting heb ik een verschil gezien tussen enerzijds de afdeling Sociaal Beleid, waar de directe individuele relatie met nierpatiënten belangrijk werd gevonden en de organisatie van de Nierstichting als geheel, die veel meer aansluiting zocht bij de markt. Het leek me daarom goed de organisatiecultuur van de Nierstichting mee te nemen in mijn studie.

Als ik te rade ga bij de literatuur over organisatie cultuur, dan kom ik snel terecht bij de studies van Cameron en Quinn. Zij maken met hun 'Competing Values Framework' (Concurrerende Waarden Model) een indeling in vier organisatievormen, met de daarbij behorende organisatieculturen. Het model gaat uit van twee dimensies, namelijk focus (interne of externe gerichtheid) en structuur (flexibiliteit versus stabiliteit) van organisaties. Volgens Voortman wilden zij met het model vooral een dialoog op gang brengen over de onzichtbare onderliggende overtuigingen die invulling geven aan het begrip cultuur in organisaties¹⁶⁸. Het model reikt dan ook mogelijk handvatten aan om met behulp van de in het model genoemde waarden een globaal oordeel over de organisatiecultuur te kunnen geven.

¹⁶⁸ Voortman, P.M. (2012). P. 80



Figuur 3.2: Het concurrerende waardenmodel van Cameron en Quinn¹⁶⁹.

De familiecultuur staat voor een organisatie die zich richt op de zorg voor goede verhoudingen, gekoppeld aan flexibiliteit in processen, zorg voor het personeel (als waren ze onderdeel van de familie) en klantgevoeligheid. De relatie tussen mensen staat centraal. Traditie, samenwerken, loyaliteit en onderlinge betrokkenheid zijn belangrijk.

In een organisatie met een adhocratiecultuur staat de externe gerichtheid centraal. Flexibiliteit, creativiteit en innovatie spelen hier een belangrijke rol. Experimenteren wordt gestimuleerd.

De hiërarchische cultuur komt voor bij organisaties waar het zorgen voor goede interne verhoudingen wordt gekoppeld aan de behoefte aan stabiliteit, beheersbaarheid en duidelijkheid. Binnen een hiërarchische cultuur houdt men zich aan regels.

In organisaties met een marktcultuur wordt de externe gerichtheid van de organisatie gecombineerd met een focus op marktpartijen die bereid zijn om te betalen. Resultaatgerichtheid, competitie en het imago van de organisatie zijn belangrijk.

Het concurrerende waardenmodel is populair in veel managementboeken, maar vanuit de academische wereld is er ook kritiek op¹⁷⁰. Een meta-studie uit 2011 laat zien dat ik voorzichtig moet zijn met het doen van uitspraken op basis van dit model, omdat het niet gaat om een bewezen theorie. Ik citeer: *The CVF is predicated on the assumption of competing or contradictory values among different types of organizational culture. This assumption has not been confirmed, which leaves an equivocal interpretation about the nature of the interrelationship between culture types.*

¹⁶⁹ http://www.gertjanschop.com/modellen/concurrerende_waarden.html

¹⁷⁰ <http://evidencebasedhrm.be/concurrerende-waarden-model-van-robert-quinn/>

De waarden binnen de vier organisatievormen hoeven volgens de onderzoekers dus niet concurrerend te zijn, zoals het model lijkt te suggereren. Ze kunnen naast elkaar bestaan in een organisatie.

Het indelen van organisaties in types geeft in het algemeen de complexe werkelijkheid ook niet goed weer. Zo zou bijvoorbeeld bij de Nierstichting de adhocratiecultuur dominant kunnen zijn, vanwege de externe gerichtheid in combinatie met het feit dat innovaties gestimuleerd worden, maar zou dat net zo goed binnen een marktcultuur kunnen, omdat de donateurs een belangrijke rol hebben en binnen een marktcultuur reputatie en succes van groot belang zijn. In dezelfde organisatie waren er bovendien nog cultuurverschillen per afdeling en zou de dominante cultuur bij afdeling Sociaal Beleid weer veel meer als een familiecultuur kunnen worden gezien en zag ik in het functioneren van deze afdeling ook kenmerken van de hiërarchische cultuur.

Rekening houdend met het gegeven dat de werkelijkheid complexer is dan een enkelvoudige indeling doet vermoeden, zou ik de Nierstichting als geheel toch indelen onder de marktcultuur als de meest dominante organisatievorm, vanwege enerzijds de externe gerichtheid, maar anderzijds ook de focus op stabiliteit en beheersbaarheid.

Door dit op hoofdlijnen te doen, vermoed ik dat het model van Cameron en Quinn mij kan helpen om verschillen tussen de door mij gekozen maatschappelijke organisaties in beeld te brengen. Bij een grote en complexe organisatie als het Leger des Heils verwacht ik bijvoorbeeld een andere organisatievorm dan bij een lokaal opererend fonds. Een eerste globale inschatting van de organisatievorm van de door mij geselecteerde organisaties levert het volgende overzicht op:

	Diaconale organisaties (klein)	Leger des Heils (groot en complex)	Voedsel-banken (klein)	Lokale fondsen/ stichtingen (klein)	Goede doelen (klein)
Familiecultuur	x			x	
Adhocratiecultuur			x		
Hiërarchische cultuur		x			
Marktcultuur					x

Figuur 3.3: Indeling van maatschappelijke organisaties naar organisatievorm

Mijn verwachting is dat het functioneren van professionals verschilt in iedere organisatievorm met haar geëigende cultuur. In een familiecultuur, zo is het vermoeden, zullen ze in grote afhankelijkheid van elkaar opereren, met een sterke loyaliteit en collegialiteit. In een adhocratiecultuur zullen ze vooral zelfstandig opereren, in flexibele contracten, steeds

op zoek naar innovatie. In de hiërarchische cultuur zullen ze vooral werken met expliciete taakomschrijvingen en verantwoordingsprocedures. In de marktcultuur zullen ze vooral bezig zijn met het werven en bedienen van klanten.

Omdat ik vermoed dat de organisatiecultuur een rol speelt bij responsief handelen door professionals wil ik mijn bevindingen bij de Nierstichting toetsen in organisaties waarin ik een andere organisatiecultuur verwacht. Daarom heb ik op basis van deze eerste verfijning naar verschillende afhankelijkheden en organisatievormen (naast mijn reflectieve onderzoek bij de Nierstichting als goede doelen organisatie) gekozen voor aanvullend onderzoek bij de volgende organisaties:

- Het Leger des Heils in Apeldoorn;
- De Voedselbank in Rotterdam en in de Gooi en Vechtstreek en het aan de voedselbank gerelateerde maatjesproject in Amsterdam;
- De Diaconie van de PKN in Utrecht Noord, de Diaconie van de Hervormde gemeente Huizen en de Werkgroep Opvang Uitgeprocedeerden (WOU) van de Raad van Kerken in Amsterdam;
- De Stichting Zorg en Bijstand en de Stichting Samenwerkende Sociale Fondsen (SSSF) in Den Haag.

Voor de casestudies bij de betreffende organisaties heb ik gebruik gemaakt van relevante (landelijke) documentatie van de betreffende organisaties, zoals de recente jaarverslagen van deze organisaties. Daarnaast heb ik interviews afgenomen bij stakeholders van de betreffende organisaties en heb ik gebruik gemaakt van door hen aan mij beschikbaar gestelde documenten. Bij het Leger des Heils en de Voedselbanken heb ik aanvullend daarop enkele dagen meegekeken met de werkzaamheden binnen de betreffende organisaties en heb ik daarvan ook verslag gelegd.

Bij het Leger des Heils mocht ik enkele dagen meekijken in de specifieke vestigingen van het Leger des Heils in Apeldoorn, te weten:

- het jeugdhuis de Enk (Warenargaarde 2 te Apeldoorn)
- het buurtsteunpunt Zuid (Hofveld 12 te Apeldoorn)
- het buurtsteunpunt Zevenhuizen (Aristotelesstraat 603A te Apeldoorn)
- de Wending Behandeling (Hoog Buurloseweg 145 te Ugchelen) en
- de Wending Meerzorg (eveneens op Hoog Buurloseweg 145 te Ugchelen).

Bij de Voedselbanken heb ik enkele dagen mogen meekijken in twee vestigingen, te weten:

- de Voedselbank Rotterdam (Keileweg 65A te Rotterdam)
- de Voedselbank Gooi en Omstreken (Energieweg 35 te Huizen).

Naast observaties bij deze vestigingen heb ik ook gebruik gemaakt van gesprekken met professionals die bij deze vestigingen werkzaam waren en het door deze vestigingen beschikbaar gestelde informatiemateriaal.

Reflecterend op de op deze manier verzamelde data ga ik in het navolgende verder met mijn zoektocht naar de manier waarop professionals in deze maatschappelijke organisaties met mensen omgaan. Ik neem mijn eerste conceptueel raamwerk daarbij als vertrekpunt. Dat betekent dat ik op zoek ben gegaan naar de duiding van responsiviteit in relatie tot de cultuur bij de betreffende organisaties, de mensbeelden van professionals en hun professionaliteit in de relatie met hulpvragers.



4

Hoofdstuk 4:

De eerste casestudie:
Diaconale organisaties

4.1 Positionering van diaconale organisaties in het sociaal domein

Mijn eerste casestudie deed ik bij diaconale organisaties. In het vijfde oecumenisch onderzoek naar armoede in Nederland¹⁷¹ gebruikt men de term ‘diaconale organisaties’ voor alle organisaties die vanuit de kerken individuele hulp verlenen en die terminologie zal ik voor wat betreft de rol van de kerken in het sociaal domein ook zoveel mogelijk volgen¹⁷². Onder diaconaat/diaconie wordt verstaan: *‘het handelen vanuit en door kerken en andere door het evangelie geïnspireerde groepen en bewegingen dat gericht is op het voorkómen, opheffen, verminderen dan wel mee helpen uithouden van lijden en maatschappelijke nood van individuen en van groepen mensen en op het scheppen van rechtvaardige verhoudingen in kerk en samenleving’*¹⁷³.

Robert Wuthnow¹⁷⁴ ziet religieuze organisaties als onderdeel van de ‘civil society’. Hun specifieke taak daarbinnen is vooral het bieden van mogelijkheden voor langdurige vriendschapsbanden in kleine groepen, van mensen die, als de nood aan de man is, elkaar ook bijstaan. Die vriendschapsbanden vormen sociaal kapitaal dat zowel zorgt voor banden tussen relatief homogene groepen als voor bruggen tussen heterogene groepen. Hij baseert zich daarbij op onderzoek van Robert Putnam¹⁷⁵, die het onderscheid maakte tussen twee soorten sociaal kapitaal. Het ene bindt samen (*bonding*) en het andere slaat bruggen (*bridging*). Het samenbinden vindt plaats tussen mensen die zich in elkaar herkennen: mensen met gelijke leeftijd, ras, religie enzovoort. Maar belangrijk in een *multi-etnische* samenleving is ook de tweede vorm van sociaal kapitaal: het bruggen bouwen. Met het verlies aan samenbindend sociaal kapitaal worden etnische tegenstellingen groter. In de context van het sociaal domein zijn beide vormen van sociaal kapitaal relevant.

Uit het onderzoek van Wuthnow komt eveneens naar voren dat religieuze organisaties een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van ‘awareness’ van de sociale noden van mensen en van het belang om daaraan iets te doen. Volgens hem ligt de kracht van religie niet zozeer in de religie zelf, maar vooral in het feit dat die geïnstitutionaliseerd is.

171 Crutzen, O. (2010).

172 In het katholieke maatschappelijk handelen wordt naast de term ‘diaconie’ ook de term ‘caritas’ gebruikt. De grondslagen voor deze term werden in 1855 al gelegd, terwijl sinds 1987 pas sprake is van de term ‘diaconie’ (zie ook verder: H. Meeuws (2007), P. 9-11

173 Crijns et al. (2005).

174 Wuthnow (2004).

175 Putnam, R. (2000).

Bij de Nierstichting was in zekere zin sprake van particularisme¹⁷⁶. Alleen mensen met een nierziekte worden door de Nierstichting geholpen. In de praktijk was er bij diaconale organisaties waarbinnen ik onderzoek deed weliswaar soms ook sprake van particularisme, in de zin van een gerichtheid op de eigen leden, maar bleek ook dat mensen die geen lid zijn van de kerk toch bij diaconale organisaties terecht kunnen. Soms werden zij daarnaar verwezen door mensen die zelf lid zijn van een kerk. Soms kwam een diaken of een diaconaal medewerker via het eigen netwerk met hen in contact.

In grote steden komt maatschappelijke nood verhoudingsgewijs veel vaker voor dan in kleinere gemeenten¹⁷⁷ en bij de diaconale organisaties die bij deze casestudie zijn betrokken constateerde ik in dit opzicht ook een andere gerichtheid. Het aspect van 'evangelisatie' speelde daarbij soms een rol. Een diaken uit Huizen vertelt hierover bijvoorbeeld:

We richten ons in eerste instantie op de huisgenoten van het geloof. Zo staat het ook in de Bijbel. Je richt je op je eigen kerkelijke leden. Dat zijn er genoeg. Daarnaast worden soms mensen op je weg geplaatst. (...) We zien ook heel duidelijk dat er voorbeelden zijn waardoor mensen via een hulpaanvraag in contact komen met de kerk. Daar kun je niet achter blijven. Dat is ook prachtig om te zien, vanuit het oogpunt van evangelisatie. Dat is dan een win-win effect. Mensen worden niet alleen geholpen in materiële nood, maar ook op geestelijk terrein. (...) Als er schrijnende nood is kan je als kerk niet niets doen. Dan verwachten we echt niet dat mensen gelijk naar de kerk komen.

In de grote steden dringen de problemen van mensen buiten de kerken zich sterker op.

Uit de opvatting van een diaken uit Utrecht Noord hierover blijkt dat er in deze organisatie anders over het evangeliserende aspect werd gedacht dan in Huizen:

We hebben voor onszelf wel handvatten, maar in principe helpen we iedereen die op onze weg komt. We zoeken de problemen niet op, maar we worden met problemen geconfronteerd omdat we ons in de samenleving bewegen. Dan komt het gewoon op je pad. (...) In een stad ligt dat anders dan in een dorp. Het idee dat je alleen hulp zou geven om een bepaalde boodschap uit te dragen, dat vind je in een stad ook niet. Nou ja, misschien in bepaalde wijken nog wel, maar dit is een nieuwe wijk, van na de oorlog, met veel import. Het is hier nooit 'eigen volk eerst' geweest. Je gaat ook niet om het evangelie te brengen, maar gewoon omdat er hulp nodig is.

Een diaconaal medewerker van de WOU vertelde mij:

Wij steken het niet onder stoelen of banken dat we dit werk namens de kerken doen. Vroeger werd dit minder benadrukt en wel eens weggemoffeld. Dat is veranderd. We schreeuwen

¹⁷⁶ In het Johns Hopkins Comparative Non-Profit Sector Project (1997) wordt dit als 'negatieve verwachting' van maatschappelijke organisaties gekenschetst.

¹⁷⁷ Engbersen, Vrooman en Snel (2000). P. 34

het niet van de daken, maar leggen cliënten wel uit dat de hulp vanuit de kerken komt. We evangeliseren niet, maar juist omdat er veel mensen uit Afrika komen, die zelf religieus zijn, is het gemakkelijker om daar met hen over te praten. Gemakkelijker dan met Nederlanders.

In de VS is veel onderzoek gedaan naar particularisme bij religieuze organisaties. Daaruit blijkt, in tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, dat religieuze organisaties vaak mensen buiten de eigen groep helpen en daarbij zelden ‘bekeringsdwang’ vertonen. Het tegendeel is eerder aan de orde. Leden van die organisaties, die hulp bieden aan buitenstaanders, worden juist ontmoedigd om zich over hun religieuze overtuiging uit te spreken. Kennelijk (Wuthnow baseert zich hier op onderzoek van Smith en Sosin¹⁷⁸) worden er normen en professionele standaarden gehanteerd voor de dienstverlening, die de verschillen tussen religieus- en niet religieus georiënteerde organisaties doen eroderen.

Uit landelijk onderzoek naar hulpverlening door diaconieën, parochiële caritasinstellingen en andere kerkelijke organisaties in blijkt dat mensen steeds vaker aankloppen bij diaconale organisaties voor (financiële) ondersteuning¹⁷⁹. De financiële hulp is vaak gericht op het voorkomen dat personen en/of huishoudens worden afgesloten van nutsvoorzieningen, zoals gas, water en licht (43,9%). Ook het voorkomen van uithuiszetting komt veel voor (42,8%). Hulp in het voorzien in de eerste levensbehoeftes (broodnood, levensmiddelen, kleding en vervangen witgoed) wordt door 36,4% van de betrokken diaconale organisaties gegeven. Ondanks het systeem van sociale zekerheid in ons land vervullen diaconale organisaties dus, net als bij de Nierstichting, een rol naast die van de overheid. Een diaken uit Utrecht vertelt hierover:

De overheid kan het werk van de kerk nooit helemaal overnemen. Zelfs al is het maar om als kerk de hiaten op te vullen waar de overheid niet in voorziet. Om maar een concreet voorbeeld te noemen: iemand is hier in de wijk komen wonen, die van een uitkering leeft, maar de huursubsidie is er nog niet. Ze komt uit meisjesstad. Dat is een instelling die ongehuwde moeders met kinderen of vrouwen van mannen met losse handen opvangt en bijstaat. Ze mogen daar tot rust komen en worden als het kan weer teruggeplaatst in de maatschappij. Die vrouw heeft via meisjesstad hier een plaats gekregen in de wijk. Het is een ontzettend leuk en flink mens. Ze heeft drie kinderen. Maar ze wacht nu dus op de huursubsidie. Ze heeft begeleiding van de kredietbank en Cumulus, dat zijn twee gemeentelijke instellingen, die haar helpen met budgetteren en die constateren dat zij minimaal 110 euro in de maand tekort komt zolang de huursubsidie er niet is. Er is geen sociale regel die dit aanvult, want het wachten is op de huursubsidie. Dat kan wel drie maanden duren. Dan vult de kerk dus aan, omdat wij toevallig met haar in contact zijn gekomen, want er is veel meer, waar je nooit van hoort.

¹⁷⁸ Wuthnow (2004). P. 149

¹⁷⁹ Crutzen en Van der Linden (2016). P. 12

(...) De diaconie leent nooit. We vinden het prima als ze een gift geven. Maar aan de andere kant, neem nou eens dat gezin dat zit te wachten op de huursubsidie. Die krijgen van de sociale dienst een bedrag om hun huis in te richten. Daar kan dan goedkope vloerbedekking van betaald worden, een minimum aan meubeltjes en een bed voor de kinderen. Dan ben je uitgepraat. Als zij op een gegeven moment met terugwerkende kracht de huursubsidie krijgt, dan kan zij lakens gaan kopen en theedoeken en handdoeken en dat soort dingen. Die heeft ze toch ook nodig? Dan gaan wij dat geld toch niet terugvragen? Er is een mooie Bijbelse spreuk: Laat uw linkerhand niet weten wat uw rechterhand doet.

De ondersteuning die wordt gegeven betreft meestal kleine bedragen. Een diaken van Utrecht Noord zegt hierover:

Bij schulden kunnen wij meestal niet helpen. Want een feit is, dat de Diaconie leeft van het geld dat via de collectes binnenkomt. Overvecht is de ergste achterstandswijk van heel Utrecht. Dat betekent dat de mensen die in de kerk komen ook niet echt tot de rijken der aarde behoren. Er is dus een vrij lage opbrengst van de collecte. Ik moet zeggen dat ik iedere keer als ik het weer geteld heb denk: "het is toch wel grandioos dat het iedere zondag weer zoveel is". Maar in verhouding tot andere wijken, rondom de Nicolaikerk, het Wilhelminapark en noem maar op, zitten wij vrij laag. Aan de andere kant is het ook zo dat onze wijk ook meer aanvragen heeft. Er is een stedelijk fonds, daar storten de rijke wijken in en de arme wijken kunnen daar een beroep op doen. We kunnen dus, als er een drama is, maar we zelf op de bodem zitten, daar een beroep op doen.

Engbersen, Vrooman en Snel¹⁸⁰ beschreven een opvallende samenhang tussen een laag inkomen en sociale participatie in een netwerk van hechte persoonlijke relaties en dit is ook wat diakenen in de praktijk vaak zien. Een diaken uit Utrecht Noord vertelde mij hierover: *Mogelijke hulp in familiekring wordt door de kerk wel besproken. Maar we zien dat de stap naar de kerk veelal pas wordt genomen omdat men familie hier niet bij durft te betrekken. We vragen wel of men daaraan gedacht heeft, maar meestal is dat een gepasseerd station.*

Hulp aan de 'armen' is van oudsher een diaconale taak. Wat voor de kerken in Nederland betrekkelijk nieuw was, is de hulp aan vluchtelingen. De diaconale medewerker van de WOU vertelde mij:

Uitgangspunt voor de WOU is niet dat we tegenover de overheid staan. Wij zijn eerder naast de overheid bezig, aanvullend, als dat nodig is. Bijvoorbeeld: de manier waarop mensen gehoord worden door IND, daar is nog wel wat op af te dingen. De verhoren zijn vaak slecht. Het is wel iets beter geworden, maar er zitten soms echt mensen die geen idee hebben uit wat voor een land iemand komt. Wij gaan als we dat nodig vinden verder. Dat doet de overheid niet.

¹⁸⁰ Engbersen, Vrooman en Snel (1997).

De keuze voor een ‘aanvullende rol’ ten opzichte van de overheid heb ik ook bij de Nierstichting aangetroffen. Die keuze past bij de stellingname van Van de Donk, namelijk dat *de overheid wel voorziet in publieke goederen, maar dat dit altijd een ‘standaard voorziening’ zal zijn, van gemiddelde hoeveelheid en gemiddelde kwaliteit. Er zal altijd, in de context van een sterk heterogene samenstelling van de bevolking, een extra vraag zijn, waar de overheid, omwille van bureaucratie en rechtsgelijkheid, niet in kan voorzien.*¹⁸¹

Dat de kerken soms verder gaan, heb ik waargenomen in de discussie binnen de kerken over het onderwerp ‘kerkasiel’. Nederland kent sinds de Bataafse Republiek (1796) een stelsel van scheiding van kerk en staat¹⁸². Dit houdt in dat de overheid geen zeggenschap heeft ten aanzien van de kerkelijke organisatie en dat de kerk geen formele zeggenschap heeft ten aanzien van het overheidsbeleid. Het gaat bij de scheiding tussen kerk en staat dus vooral om een organisatorische en bestuurlijke scheiding en om financiële verhoudingen tussen kerk en staat. De essentie van het stelsel van scheiding van kerk en staat houdt in dat de overheid zich niet bemoeit met de kerk en dat de kerk zich niet bemoeit met de overheid¹⁸³. Dit uitgangspunt stond aan de wieg van de discussie over ‘kerkasiel’. Legaal in ons land verblijvende, maar dakloos geraakte asielzoekers en ook uitgeprocedeerde asielzoekers die niet terug konden keren naar het land van herkomst, zochten eind vorige eeuw veiligheid binnen de muren van de kerkgebouwen, waar de overheid ‘geen bevoegdheid’ had. De kerken stonden voor een probleem, maar namen ten aanzien van het verlenen van ‘kerkasiel’ een opmerkelijk standpunt in. Honderden geloofsgemeenschappen in Nederland ondertekenden sinds 1988 het ‘Charter van Groningen’, waarin zij partij kozen voor vluchtelingen en asielzoekers in nood en elkaar steun en solidariteit beloofden bij het bieden van hulp en zo nodig opvang in noodsituaties.¹⁸⁴

181 Donk, W.B.H.J. van de (maart 2001).

182 Het heeft echter tot ver in de negentiende eeuw geduurd voordat de banden met de Hervormde Kerk losser werden. Het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland in 1853 (Nederlandse bisschoppen), bracht bijvoorbeeld veel politieke en maatschappelijke beroering teweeg. De betrokkenheid van de overheid met godsdienst in de negentiende eeuw kwam onder meer tot uitdrukking in het bestaan van de ministeries voor de erediensten. (zie o.a. <http://www.protestant.nl/encyclopedie/themas/politiek-en-samenleving/kerk-en-staat>)

183 Het is overigens niet zo dat de scheiding van kerk en staat ook een scheiding van religie en politiek inhoudt. Volgens artikel 6 van Grondwet heeft een ieder het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Religie mag dus ook beleden worden in de politiek, mits dit niet in strijd is met de wet.

184 Zie ook de website: www.inlia.nl

4.2 Ontstaansgeschiedenis van diaconale organisaties

In hoofdstuk 2 beschreef ik hoe bij de Nierstichting de ontstaansgeschiedenis van de organisatie een rol heeft gespeeld in de cultuur van de organisatie. Bij mijn zoektocht naar waarden van diaconale organisaties ben ik dan ook begonnen bij hun ontstaansgeschiedenis. De diaconie is als onderdeel van de zich ontwikkelende christelijke kerk aan het begin van onze jaartelling ontstaan, in navolging van Jezus en Zijn opdracht tot naastenliefde. De Bijbel¹⁸⁵ beschrijft hoe in de eerste christelijke kerk al sprake was van apostelen die hulp gaven aan ieder die iets nodig had. Diaconale organisaties hebben in Nederland sinds de middeleeuwen door middel van de ‘armenzorg’ een prominente en actieve rol gespeeld in wat we nu ‘het sociaal domein’ noemen¹⁸⁶. Met de opkomst van de verzorgingsstaat in ons land is de betekenis van de diaconale organisaties voor mensen in armoedesituaties in financiële zin marginaal geworden. Vanaf de komst van de Algemene bijstandswet in 1965 kreeg iedereen recht op bijstand vanuit de overheid. Daarmee verdween geleidelijk aan ook de rol van de diakenen voor de individuele hulpverlening, tot in 1987 de Raad van Kerken en DISK (Dienst in de Industriële Samenleving vanwege de Kerken) een kerkelijke conferentie tegen de verarming in Nederland organiseerde¹⁸⁷. Ds. van der Zee, algemeen secretaris van de Raad van Kerken, erkende tijdens die conferentie dat er sprake was van een grondige verandering in het kerkelijk denken: *Wie een jaar of wat geleden in kerkelijke kring aan de armen dacht, dacht aan de Derde Wereld. We hebben geen armen meer, verzuchtte menige diaconie, en wat moeten we nu? Dat is dan grondig veranderd. Er zijn armen in Nederland. Hun getal is groot en ze zijn de kerken een grote zorg.*

Kerken werden tijdens de conferentie opgeroepen (...) *te luisteren naar de armen (niet de armen moeten naar de kerk luisteren, die tijd is voorbij), te protesteren tegen het feit dat er armoede is, maar vooral niet dan onder protest de armenzorg te laten herleven.*

De formulering van deze oproep houdt verband met de lange traditie die de kerken in ons land hebben op het gebied van diaconale hulpverlening. Die hulp ging vaak gepaard met stigmatisering en (gevoelens van) vernedering van de mensen die het betrof. Kerken (en dus ook de diakenen) hebben nog steeds last van dit imago. Een diaken vertelde mij hierover: *Het gekke is dat juist bij kerkgangers de drempel heel hoog is om toe te geven: “ik zit in de knel en ik heb de diaconie nodig”. En dat dateert natuurlijk nog van hoe het 100 jaar geleden vaak gebeurde. Mensen die hulp van de diaconie kregen moesten achter in de kerk zitten,*

¹⁸⁵ Handelingen 4:34-35.

¹⁸⁶ Zie hiervoor o.a. de uitvoerige beschrijving van de geschiedenis van de armenzorg in Nederland door Marco van Leeuwen (1998).

¹⁸⁷ Van Leeuwen (1998).

zodat iedereen kon zien: “kijk, die trekt van de diaconie”. Je moest dan dankbaar zijn. Die wetenschap krijg je er niet in één generatie uit. (...) Jongere mensen, heb ik gemerkt, zijn makkelijker. Die hebben niet zo’n drempel.

4.3 Waarden van diaconale organisaties

In de discussie over kerkasiel weigerden de kerken zich te laten inkaderen door de regels van de overheid, vanuit de gedachte dat het in uitzonderlijke situaties noodzakelijk kan zijn om in het belang van de betrokkene de wetten van een land te doorbreken.

De Generale Diaconale Raad¹⁸⁸ zei hierover: *Uiteraard erkent de kerk de rechtsmacht van de staat. Evenzo herinnert de kerk zich haar historie en haar wortels. (...) Vanuit dit spanningsveld kan er een situatie ontstaan waarin de kerk en/of haar leden menen de rechtsmacht van de staat aan kritiek te moeten onderwerpen. In zo’n geval is er geen sprake van dat de kerk zich boven de wet zou stellen. Eerder is het zo dat de kerk zich naast de wet stelt. De kerk doet geen beroep op een ‘meerwaarde’ maar zij representeert wel een ‘andere waarde’.*

In deze uitspraak zie ik een parallel met het dilemma van de Nierstichting bij de hulp aan uitgeprocedeerde dialyserende asielzoekers. Net als de Nierstichting weigerden ook de kerken vanuit hun opvatting over menselijke waardigheid om asielzoekers aan hun lot over te laten, zelfs als zij daarmee in conflict kwamen met het overheidsbeleid.

De kerk ‘representeert een andere waarde’, zo stelde de Generale Diaconale Raad. Dat roept bij mij de vraag op wat die waarden zijn en hoe het komt dat de kerken, tegen alles in, aan die waarden vasthouden. Anders dan bij vele andere maatschappelijke organisaties zijn de kernwaarden voor diaconale organisaties gebaseerd op de Bijbel en de daaruit voortvloeiende 20 eeuwen christelijke traditie, vastgelegd in de christelijke geloofsleer. Mgr. Dr. de Korte maakt een onderscheid tussen de kerk als instituut en de kerk als organisme. Als instituut heeft de kerk volgens hem de taak om zich in de strijd om de gerechtigheid te mengen, door onder meer te pas en te onpas christelijke wijsheid rond mens en samenleving in te brengen en daarmee bij te dragen aan een ‘moreel kompas’. De kerk als organisme is volgens hem de gemeenschap van ‘gedoopten’, die met hun veelheid aan kennis en kunde geroepen zijn om verantwoordelijkheid te dragen in de samenleving. Het zijn bezielde en bevlogen mensen, die door de kerk geïnspireerd worden om actief te zijn in het sociale leven. Daarmee is er dus ook een nauwe band tussen wat er in de kerken wordt verkondigd en wat de diaconie doet¹⁸⁹. Kerken zien voor zichzelf een bijna vanzelfsprekende rol in het sociaal domein. De

188 Handleiding voor praktische hulp aan (bijna) uitgeprocedeerde vluchtelingen (1996), Generale Diaconale Raad, Driebergen.

189 Symposium ‘Zegepraal der Gewetenlozen’ Tilburg (2008).

Rooms-katholieke kerk kent de ‘zeven werken van barmhartigheid’ als inspiratiebron voor de diaconale taken van de kerk. Het gaat daarbij om het voeden van hongerigen, het laven van dorstigen, het herbergen van vreemdelingen, het kleden van naakten, het bezoeken van zieken en gevangenen en het begraven van doden.

De Rooms-katholieke kerk startte in 2002 een debat over waarden en normen, in de hoop ‘moderne klassiekers’ als solidariteit, (naasten)liefde en respect daardoor nadrukkelijker naar voren te brengen. Kardinaal Simonis benadrukte daarbij dat de kerk geen monopolie heeft op waarden en normen, maar dat deze waarden en normen wel behoren tot de ‘core business’ van de Rooms katholieke Kerk¹⁹⁰. Zes jaar later stelt Mgr. Dr. de Korte¹⁹¹ nog nadrukkelijker dat de kerk, als speelster op het maatschappelijk middenveld, een belangrijke leverancier van moreel besef is, van deugden, waarden en normen, óók als het gaat om sociaaleconomische kwesties.

Binnen de kerken speelt het begrip ‘liefde’ een belangrijke rol. Het gaat dan om de liefde tot God en de liefde tot de medemens (naaste). Zo formuleert de Protestantse Kerk in haar visie dat zij staat voor betrokkenheid op God, op elkaar en op de wereld¹⁹². In een studie over Bijbelse waarden en normen door L.J. van Weerden¹⁹³ stelde hij zich de vraag of het mogelijk is om in de Bijbel een aantal fundamentele Bijbelse (godelijke) waarden te vinden. Hij vond diverse waarden vanuit teksten in de Bijbel, zoals goedheid, waarheid, trouw, genade, vrede, zelfbeheersing, vriendelijkheid, zachtmoedigheid, vreugde, gerechtigheid, heiligheid, vrijheid, vreugde en geduld. Maar ook hij kwam tot de conclusie dat de meest belangrijke waarden zijn: geloof, hoop en liefde (1 Cor. 13) en dat van deze drie de liefde in de Bijbel de grootste prioriteit krijgt.

Een diaken uit Utrecht Noord vertelde over haar eigen drijfveren het volgende:

Voor mij geldt heel simpel: “heb je naaste lief als jezelf”¹⁹⁴. Als je dat als leefregel hanteert, of probeert te hanteren (we zijn allemaal maar gewone mensen), dan denk ik dat je alle waarden en normen daarin vervat.

Hoog op de ranglijst van kernwaarden voor kerkgenootschappen staat dus het klassieke begrip ‘naastenliefde’. Een pater schrijft hierover: *“Een christen is dus gericht op ‘de ander’. Dat gaat lijnrecht tegen de individualistische tijdgeest in. Moderne mensen zijn assertief. Ze zijn gericht op zichzelf en komen voor zichzelf op (...). Op straat lopen mensen langs elkaar heen, ze zijn lucht voor elkaar, of hooguit een belemmering op hun eigen weg. We komen veel*

190 <http://www.communicatieonline.nl/nieuws/bericht/rk-kerk-start-normen-en-waardencampagne>

191 Symposium ‘Zegepraal der Gewetenlozen’ Tilburg (2008).

192 www.pkn.nl

193 <http://www.waardevolleven.nl/assets/documents/godelijkewaardenennormen.pdf>

194 Dit is voor christenen een bekend citaat van Jezus uit de Bijbel (Mattheüs 22:39).

*mensen tegen, we ontmoeten er weinig*¹⁹⁵.

Een diaken uit Huizen relativeerde in een gesprek met mij de mate waarin deze kernwaarden vanuit de kerken worden nageleefd:

Individualisme komt ook in de kerken voor. Wat dat betreft zijn we heus niet veel beter dan mensen die niet kerkelijk zijn. Het omzien naar elkaar verschaalt ook binnen de kerken.

Toch heb ik bij deze diaken, maar ook bij anderen die binnen diaconale organisaties actief zijn veel voorbeelden gezien van mensen die naar anderen omzien. Zo hebben de gezamenlijke kerken en kerkelijke organisaties het project 'schuldhulpmaatjes' opgezet.¹⁹⁶ Schuldhulpmaatjes zijn vrijwilligers die een korte cursus krijgen om in de materie enigszins thuis te raken en vervolgens aan de slag gaan als 'maatje' voor mensen met problematische schulden. Het doel van deze vorm van hulpverlening is om mensen te ondersteunen bij het krijgen van overzicht op hun financiële situatie en tot een ander gedrag en een andere houding op financieel gebied¹⁹⁷. In dit project worden de waarden: *respect, solidariteit, rechtvaardigheid en gerechtigheid, barmhartigheid, wederkerigheid, gelijkwaardigheid, echtheid en verbondenheid* als kernwaarden genoemd.¹⁹⁸ De missie van de schuldhulpmaatjes is het voorkomen en oplossen van schuldenproblematiek, bijdragen aan financiële vrijheid van mensen en een rechtvaardiger samenleving. De hulp vindt plaats vanuit verbondenheid met mensen en gedreven door naastenliefde en de Bijbelse motivatie en Bijbelse opdracht om op te komen voor de kwetsbaren.¹⁹⁹

Dat brengt mij tot reflectie op de mensbeelden die ik in mijn eerste conceptuele raamwerk heb opgenomen, namelijk het neutrale mensbeeld en het relationele mensbeeld. Op het eerste gezicht lijkt het alsof de diakenen met wie ik in gesprek was vooral een relationeel mensbeeld hadden, maar toch was hier iets anders aan de hand dan bij de professionals van de Nierstichting. In de gesprekken met diakenen kwam zowel de inspiratie vanuit de Bijbel tot gerichtheid op de ander als het begrip 'naastenliefde' als kernwaarde naar voren:

195 <http://www.redemptoristen.nl/lay-out/nijmegen/publicaties/campanille%2033-02.php>

196 Medio 2011 (2 jaar na de start van het project) zijn ruim 700 vrijwilligers op 40 plaatsen in Nederland als schuldhulpmaatje actief.

197 'Schuldhulpmaatjes' zijn een initiatief van Kerk in Actie, het landelijk Katholiek Diaconaal Beraad (LKDB), Samen Kerk In Nederland - de migrantenkerken (SKIN), de Evangelische Alliantie en de Protestants Christelijke Ouderenbond (PCOB). De Kerken en Christelijke organisaties werken voor SchuldHulpMaatje samen met het Platform voor Christelijke Schuldhulp-preventie (PCS); een samenwerkingsverband van vier professionele bureaus voor schuldhulp en financieel advies: Modus Vivendi, De Budgetteer, Bos Consulting en Crown Financial Ministries (zie ook www.schuldhulpmaatje.nl).

198 www.schuldhulpmaatjes.nl

199 Tekst op de visitekaartjes van het project schuldhulpmaatje.

Een diaken uit Huizen zegt hierover:

Een kerkelijke organisatie is anders dan een maatschappelijke organisatie. We gaan anders met hulpvragen om, omdat we proberen de Bijbelse boodschap te vervlechten door ons werk. Dat is de drijfveer waardoor we ons geroepen voelen om er voor een ander te zijn.

4.4 Mensbeelden van professionals

Het viel mij op dat diakenen en diaconaal medewerkers zo openlijk vertellen dat zij hun persoonlijke geloofsovertuiging een rol laten spelen bij de manier waarop zij met mensen omgaan. Mede daardoor lijkt het mensbeeld van de diakenen en de diaconaal medewerkers die ik heb gesproken te verschillen van het mensbeeld dat ik aantrof bij de professionals van de Nierstichting. Uit de hierboven beschreven waarden die zij belangrijk blijken te vinden (menselijkheid, barmhartigheid, respect, compassie, wederkerigheid) geven zij blijk van een relationeel mensbeeld, maar zij benoemen ook waarden, die voort lijken te komen uit het klassiek christelijk mensbeeld. Dit mensbeeld is terug te voeren naar de Griekse wijsgeer Plato, die de mens niet zag als een geïsoleerd wezen, maar als een onderdeel van een groter geheel. Behalve de empirisch waarneembare wereld was er volgens Plato een andere, hogere realiteit, waarmee de mens verbonden is en waarin de mens zijn betekenis vindt. In navolging daarvan zag ook kerkvader Augustinus de mens in relatie met een betekenisvolle buitenwereld. Dit klassiek christelijk mensbeeld is sinds Augustinus aan de zich ontwikkelende kerk verbonden gebleven met het beeld van een allesomvattende God en van de mens als een ondeelbaar geheel: lichaam, psyche en geest²⁰⁰. Zó is de mens beeld en gelijkenis van God, wat ieder mens als uniek persoon dus ook waardigheid geeft. Daarnaast staat ook het nuchtere besef van gebrokenheid, zonde en menselijk tekort²⁰¹. Waarden als naastenliefde, dienstbaarheid en vergeving, zijn verbonden aan het klassiek christelijk mensbeeld.

Het neutrale mensbeeld, waarbij ervan wordt uitgegaan dat mensen rationeel kiezende individuen zijn, die voor zichzelf altijd naar het vergroten van hun eigen voordeel zouden streven, heb ik bij de diakenen die ik interviewde niet aangetroffen. Zij erkennen wel dat misbruik van kerkelijke ondersteuning soms voorkomt, maar zij zien dit als uitzondering, waar ze hun eigen handelen niet op willen aanpassen. Een diaken uit Huizen zegt hierover:

200 dr. Patrick Lens (2008) verwijst in zijn colleges aan de VU over Christelijke mystiek en Charismatische Theologie hiervoor naar 1 Tessalonicenzen 5:23.

201 Zie o.a. www.rkdiaconie.nl: Inleiding van Mgr. Dr. G.J.N. de Korte, hulpbisschop van Utrecht tijdens het symposium 'Zegepraal der Gewetenlozen? Katholieke impulsen aan een actueel debat'. Het Goede samenleven. Over overheid, markt en maatschappelijk middenveld. Tilburg. (2008).

Je wordt soms ook wel beetgenomen. Dat gebeurt. Je probeert daarin wel alert te zijn en elkaar ook te waarschuwen, maar je komt soms mensen tegen die heel gewiekst zijn. Die kunnen het zo brengen, dat je denkt: "nu moet ik echt iets doen". Het gebeurt niet veel, maar sommige mensen zijn er echt op uit. Er zijn echt slechteriken. En soms tuin je erin.

Je bent vaak afhankelijk van informatie die mensen je verstrekken. Maar omdat je met meer mensen betrokken bent en je ook elkaar traint in goed luisteren, kom je met je eigen logische verstand een heel eind. Soms komt er professionele hulp bij kijken. Als je het zelf dan nog niet gesignaleerd hebt, dan komen die mensen er wel achter of je om de tuin geleid wordt of niet. Maar ik moet toegeven, ook al ben je er met je verstand goed bij, het gebeurt soms toch. Jij zit daar nu eenmaal met een ander doel dan degene die misbruik van je goedheid probeert te maken. Jouw insteek is om hulp te bieden. Als iemand er echt op uit is om daar misbruik van te maken, dan is dat niet altijd te voorkomen

Een diaconale medewerker van de WOU bracht mij in verwarring. Zij vertelde mij verschillende verhalen over de mensen die zij in de hulpverlening ontmoet:

Ik krijg bijna elke dag post van de NS als mensen hun treinkaartje niet betalen. Dat zijn vaak mensen die we helemaal niet kennen, maar dit adres is zo bekend geworden, dat geven ze gewoon op. Bij mensen die ik wel ken wordt de opvang gelijk stopgezet als ze zwart rijden. Dat weten ze van tevoren. Maar de mensen die ik niet ken, ja, dan moet ik maar een briefje schrijven. Anders staat er opeens een deurwaarder op de stoep. Dat heb ik al eens gehad. En zo gaat het maar door. Ook van artsen, fysiotherapeuten, kraamzorg, ziekenhuizen, ze geven allemaal dit adres. Het is echt vreselijk.

De manier waarop ik naar aanvragen kijk hangt ook samen met het land waar mensen vandaan komen, de culturele achtergrond. Maar het is natuurlijk ook de persoon zelf. Het is beide. De jongen waar ik het over had kwam uit Libië en dan weet ik eigenlijk van tevoren al: dit gaat niet goed. Ik heb hem toch weer een kans gegeven, maar daar heb ik nu al weer spijt van. Ik wist van tevoren dat er gezeur zou komen, dat hij niet wilde schoonmaken etc. En dan mag ik nog blij zijn dat hij niet agressief is geworden. Dat heeft toch met achtergrond te maken. Iranese vrouwen gaan altijd schreeuwen en scènes maken. Krijzen werkelijk. Zo moet je natuurlijk niet denken, je moet altijd de persoon zien, dat moet ook, dat is een belangrijke waarde voor ons, maar tegelijkertijd weet je wat iemands achtergrond is. Dat is moeilijk. Je moet toch iemand weer een kans geven. Ik heb wel de laatste jaren mijn mening over Somaliërs moeten bijstellen. Daar dacht ik vroeger heel negatief over, maar ik heb de laatste jaren een flink aantal positieve ervaringen gehad. Daar ben ik dus heel anders over gaan denken. Maar meestal is het andersom. Van Somaliërs moest ik echt tegen mezelf zeggen: nee, dat heb je niet goed gezien.

Ons doel is om mensen perspectief te bieden. Perspectief op een legaal bestaan. Als mensen illegaal zijn geworden en niet mee willen werken aan terugkeer, dan houden wij op. Dan

zien we geen perspectief meer voor ze. De laatste jaren zaten er zoveel kansloze gevallen bij. Aardige jongens hoor, maar kansloos. Totaal de weg kwijt. Geen enkele kans om hier een status te krijgen, maar ze wilden allemaal niet terug.

We hebben iemand, die is wel vijf keer op en neer gereisd naar Engeland. Maar hij heeft zo'n zware zaak, dat we hem toch weer opvangen. Het is gewoon erg dat die man geen vergunning heeft gekregen. Hij is uit echte wanhoop weer in Nederland (...).

Sommige mensen hebben steun wel nodig. Maar je ziet ook dat mensen er rechten aan gaan ontlennen. Laatst kwam hier iemand die nauwelijks Nederlands sprak en die zei "morgen ik sociaal kom pakken". Sociaal, dat woord kennen ze. Ik vergeef ze het woord pakken wel, omdat ze het Nederlands niet zo spreken, maar er zijn heel verkeerde opvattingen. Je hebt meisjes, die zijn kansloos. Dan zijn ze uitgeprocedeerd en dan vragen ze aan me: Ja, maar wanneer begint nou mijn uitkering? Zo komen ze hier. Ze komen naar Europa en denken: we zullen wel even moeten wachten, maar dan begint de uitkering. Ik vind dat zo erg, zo geïndoctrineerd, zulke valse verhalen die in omloop zijn.

Er is een mevrouw ergens in Amsterdam, het is niet helemaal koosjer, die heeft altijd wel een adres van een familie met een zaak, die iemand voor de kinderen wil. Je moet er behoorlijk hard voor werken, maar je krijgt onderdak, eten en drinken en 300 euro. En dan heb ik soms wel eens zo'n meisje, die wil niet terug. Dan zeg ik, nou, als je wilt werken en je wilt nog even nadenken, dan kan dat niet bij mij. Maar ik weet nog wel een familie waar je terecht kunt. Die meisjes zijn daar binnen een week al weer weg. Ze willen helemaal niet werken. Ze denken dat er gewoon geld komt.

Er zijn mensen die hebben familie, bijvoorbeeld een zuster. Dan zeg ik: "je kan toch bij je zus gaan wonen?" Maar dan is het antwoord: "nee, dat kan niet, want ze heeft een uitkering". Dat weten ze vaak beter dan wij. Maar als ik dan vraag: "Waarom werkt ze dan niet?" Dan reageert ze verbaasd: "Nooit gevraagd. Ze werkt gewoon niet". Vreselijk vind ik dat.

Soms hoop je, zoals bij die Libische jongen, dat hij ook begrijpt dat dingen niet kunnen, dat hij zich anders gaat opstellen, dat hij dat tenminste heeft meegekregen. Je bent erop uit dat mensen, hoe het ook afloopt, toch zeggen: het was een goed contact. Je hoopt dat ze er iets van hebben meegekregen. Dat is de inzet, maar de praktijk is weerbarstig. Andersom kan je ook zeggen: "Wat hou je er zelf aan over?" Je hebt zulke fantastische mensen, dat je alleen maar stil kunt worden van het ontzag. Mensen met problemen, die zware gevallen, hoe ze zich opstellen, bescheiden zijn, anticiperen op dingen. Mensen die ook aan jou zien wat jij wilt. Laatst een meisje uit Korea. Die cultuur is ingesteld op de ander. Dat meisje staat dus op voordat ik opsta aan het eind van het gesprek. Dat ziet ze. Ik vind het bijzonder als je mensen hebt die ook op jou letten. Dat maakt het contact gelijkwaardig, terwijl het ook zo vaak ongelijkwaardig is.

Uit het verhaal van de diaconale medewerkster van de WOU komt naar voren dat zij zich stoort aan het claimgedrag, het gebrek aan arbeidsethos en het gebrek aan verantwoordelijk gedrag van mensen die zij ontmoet in de hulpverlening. Haar cynisme hierover zou gemakkelijk kunnen worden opgevat als passend bij een neutraal mensbeeld, dat ervan uitgaat dat mensen rationeel kiezende individuen zijn, die voor zichzelf altijd naar het vergroten van hun eigen voordeel zouden streven. Echter voegt zij daar vooral een moreel oordeel aan toe. Dat heeft mij ertoe gebracht om haar mensbeeld een ‘communitair’ mensbeeld te noemen.

Het communitarisme komt tot uitdrukking in onder meer het werk van Amitai Etzioni²⁰². Het is een normatieve theorie die wijst op de gevaren van individualisme en op het belang van het nemen van verantwoordelijkheid voor maatschappelijke participatie. Communitaristen verzetten zich tegen een liberale mensvisie, voor zover die ervan uitgaat dat waarden en normen op een rationele manier worden gevormd. Waarden en normen komen volgens hen niet ad-hoc tot stand, maar worden van generatie op generatie overgedragen. Zij zien mensen als onderdeel van een gemeenschap, waarin zij taal, cultuur, religie, tradities, waarden en normen delen. De relatie met anderen en de verantwoordelijkheid die dat met zich meebrengt worden door communitaristen niet gezien als iets beperkends, maar juist als iets verrijkends. Andere communitaristen zijn Taylor, Sandel, MacIntyre, en Walzer²⁰³. Zij hechten aan herwaardering van gemeenschapszin in tegenstelling tot het individualisme. Hier sluit de Engelse psychiater Theodore Dalrymple. Dalrymple zich bij aan. Hij wijt het falen van ‘mensen uit de onderklasse’, aan het feit dat zij volledig losgeraakt zijn van de verbanden waar zij vroeger deel van uitmaakten en van de daarbij behorende moraal. Zij nemen daardoor geen verantwoordelijkheid meer voor hun eigen leven en voor dat van hun omgeving en hangen al te lichtvaardig ideeën aan die bedacht zijn door de intellectuele bovenlaag van de samenleving, maar die intussen aan de onderkant van de samenleving volgens hem een enorme ravage hebben aangericht. Volgens Dalrymple heeft de klassieke westerse verzorgingsstaat een verwoestend effect gehad op de menselijke persoonlijkheid en een verlies aan trots, egocentrisme, geestelijke- en emotionele leegte en een totaal onvermogen om te leven veroorzaakt.²⁰⁴

Verhaeghe heeft kritiek op Dalrymple, omdat die te gemakkelijk de schuld van het gedrag van mensen bij de verzorgingsmaatschappij neerlegt, waardoor mensen geen moeite meer doen om zelf hun lot in eigen handen te nemen, terwijl de verzorgingsstaat in Groot-Brittannië al in de jaren negentig is verdampt en de Verenigde Staten, waar de

202 Caenegem, C. van (2010). P. 19

203 Caenegem, C. van (2010). P. 2

204 Dalrymple, Th. (2004).

verzorgingsstaat niet bestaat, het hoogst aantal medische, psychosociale en mentale stoornissen combineert met de grootste gevangenispopulatie.²⁰⁵ Toch sluit ook hij, net als Dalrymple, aan bij een pleidooi voor een economie die ingebed ligt in een geheel van religieuze, ethische en maatschappelijke structuren en niet –zoals volgens hem bij het neoliberalisme het geval is- voor het ondergeschikt maken van religie, ethiek en maatschappij aan ‘de markt’. Dalrymple staat net als Michael Tanner²⁰⁶ voor het belang van basale waarden, zoals het hebben van een gezinsleven, het hebben van arbeidsethos en het gevoel van ergens bij te horen. Deze waarden, die nauw verbonden zijn met een communair mensbeeld, lijken in onze samenleving op de achtergrond te zijn geraakt. Dat maakt het ook in ons huidige wetenschappelijke discours zo moeilijk om te onderzoeken wat er voor mensen écht toe doet. Al snel wordt dat gezien als paternalistisch, nostalgisch en in ieder geval ‘niet neutraal’. Mensen willen geen bevoogding. Er is in ieder geval geen behoefte aan een externe instantie die zich over de morele kwesties in een mensenleven kan uitspreken. Pattijn²⁰⁷ zegt hierover:

Die eerste reflex, waarmee mensen reageren op normatieve standpunten die iemand anders persoonlijke levensstijl in diskrediet zouden kunnen brengen, is te benadrukken dat die standpunten een zuiver subjectief karakter hebben en dat iedereen daar het zijne over kan, mag en moet denken. (...) Die reactie behoedt ons ervoor dat we mensen het gevoel geven dat ze hun leven verknallen (...).

De diaconaal medewerkster van de WOU aarzelt helemaal niet om normatieve standpunten in te nemen over het gedrag van mensen die zich niet aan de regels houden. In dit opzicht herken ik in haar houding ook wel de manier waarop Dalrymple tegen mensen in de ‘onderklasse’ aankijkt.

Aan het eind het verhaal van de diaconaal medewerker van de WOU sluit zij af met een voorbeeld waaruit blijkt dat zij de voorkeur geeft aan partnerschap, aan betrokkenheid, gelijkwaardigheid, verbinding en wederkerigheid, ook waar die niet vanzelfsprekend is. Dit zijn waarden die weer bij een relationeel mensbeeld passen.

Verschillende mensbeelden kunnen dus, zoals ik dat ook bij de Nierstichting heb gezien, in één persoon naast elkaar aanwezig zijn zonder dat de persoon zich daar van bewust hoeft te zijn.

Reflecterend op de verschillende mensbeelden die ik bij diakenen en diaconaal medewerkers heb gezien, zag ik bij hen, net als bij de professionals van de Nierstichting vaak ook een relationeel mensbeeld, maar waren het klassiek christelijk mensbeeld en het communair mensbeeld voor mij nieuw.

²⁰⁵ Verhaeghe, P. (2018). P. 113

²⁰⁶ Tanner, M.D. (2003).

²⁰⁷ WRR4 • DEMOCRATIE/4de 31-08-2004 16:28. P. 208

4.5 Vakmanschap en professionaliteit

Vanuit mijn onderzoek bij de Nierstichting kwam ik tot een onderverdeling van het begrip ‘responsiviteit’ in drie onderling samenhangende categorieën, die theoretisch gezien (responsief) gedrag van professionals in organisaties lijken te beïnvloeden, namelijk: cultuur (van de organisatie), mensbeelden van professionals en hun professionaliteit (in relatie tot hulpvragers). In deze casestudie was ik vooral geïnteresseerd in de vraag hoe die tweede categorie, namelijk het vakmanschap van professionals, te duiden is als het gaat om diakenen en diaconaal medewerkers, die dit werk onbetaald doen.

Hoewel de katholieke kerk ook (hbo-opgeleide) diakenen kent die dit werk betaald verrichten, deden de diakenen en de diaconaal medewerkers vanuit de PKN, die ik voor deze casestudie heb gesproken, dit werk vrijwillig, meestal met een zeer beperkte opleiding (de PKN biedt cursussen in een of twee dagdelen) en zonder een professionele achtergrond in de hulpverlening. Toch kwam uit de gesprekken met de diakenen en diaconaal medewerkers wel tot uitdrukking wat Sennett verstaat onder vakmanschap: de basale menselijke drijfveer om de dingen goed te doen. Vakmanschap is volgens Sennett dan ook niet voorbehouden aan betaalde professionals en in het verlengde daarvan is het mijns inziens ook verantwoord om de term vakmanschap te verbinden aan het werk dat de diakenen en diaconaal medewerkers doen.

De professionaliteit van diakenen en diaconaal medewerkers binnen de PKN schuilt niet in aangeleerde methoden of technieken die horen bij de door van der Laan aangeduide ‘objectieve’ wereld, maar zij bewegen zich vooral in wat van der Laan de ‘sociale’ en ‘subjectieve’ werelden noemt, waarin sprake is van normatieve- en persoonlijke professionaliteit.

In het contact met mensen zie ik bij de diakenen een soepele overgang tussen subjectieve en normatieve professionaliteit. Diakenen proberen vooral billijk te zijn. Het woord billijkheid is de vertaling van het Engelse woord ‘equity’. Het is onderwerp van vele interpretaties vanuit uiteenlopende perspectieven. Billijkheid is een contextueel bepaald begrip, dat refereert aan een maatschappelijk gedeeld gevoel van “fair treatment”. Billijkheid is te definiëren als de proportionaliteit van de hulpverlening in relatie tot de maatschappelijke positie (maatschappelijke verdienste en maatschappelijke achterstand) van de hulpvrager²⁰⁸. Of iets billijk is, blijft vaak een subjectieve of normatieve afweging. Ik zie die afwegingen terug in de worsteling waar een diaken uit Utrecht Noord blijkt van geeft:

Je komt soms problemen tegen waarvan je denkt: “als ik doe wat mijn hart me ingeeft, dan zeg ik: alsjeblieft. En nou ben je van je schuld af en nou kan je weer verder”. Maar aan de

²⁰⁸ Bosselaar, J.H. (2005). P. 46

andere kant denk ik: “deze persoon is niet de enige. Er zijn er nog meer”. Het is in feite altijd schipperen. Omdat er ook vaak vragen op je afkomen waar je niet aan kunt voldoen. Je denkt soms ook wel: “had nou niet zo onbesuisd gedaan”.

Of je kan iemand bijvoorbeeld met een bedrag van 1000 euro uit de problemen helpen, maar ik voel me niet gerechtigd om het fonds van de stad voor een dergelijk hoog bedrag aan te schieten. Kijk, als het in hoge nood om een paar honderd euro gaat, oké.

Of als het om situaties gaat waarvan je zegt: “dit had je toch echt kunnen voorkomen”. Vooral als het dan om een alleenstaande gaat, dan zeggen we: “tref maar een goede afbetalingsregeling, dan kun je er zelf uitkomen”. Een gezin met kinderen vind ik wel iets anders. Dat die niet de dupe worden van onvermogen of te weinig inzicht van de ouders. Het is nooit rechttoe rechtaan.

Diakenen en diaconaal medewerkers geven in hun gesprekken veelvuldig blijk van normatieve professionaliteit, in die zin, dat zij, in woorden van Wilken, expliciet zoeken naar wat het leven voor de ander tot een goed leven kan maken. Maar zij laten ook hun eigen normen een rol spelen bij de hulpverlening, zoals blijkt uit het citaten van diakenen:

We constateren ook dat heel veel mensen niet goed met geld om kunnen gaan. Dat komt steeds meer voor. Die mensen verwijzen we in principe door. Soms geven we toch een ondersteuning. Maar we brengen ze dan eerst in contact met maatschappelijk werk. Die zorgt dat er structuur in inkomsten en uitgaven komt. Als je helpt moet je het ook goed doen. Niet dat iemand net over de sloot is en er vervolgens weer achteruit in valt. Daarom proberen we in de hulp zo volledig nodig mogelijk te zijn. Iemand 200 euro geven is geen probleem. Maar als je weet dat zo iemand de winkel ingaat en daar allerlei nutteloze dingen van koopt, dan is dat geen echte hulp. We kijken dan ook kritisch naar uitgaven. Paternalisme, daar zitten we niet zo mee. Soms is dat gewoon nodig. Het gaat ons erom dat mensen goed en volledig geholpen worden. We hanteren bijvoorbeeld geen standaard bedragen bij het geven van hulp. Maar we gaan wel kijken of we zodanig hulp kunnen geven dat het een basisvoorziening blijft. We geven geen luxe dingen.

Nou ja, ik heb bijvoorbeeld ook jongere collega's, die zitten goed in het computergebeuren en die kennen allerlei schema's en plaatjes die ze kunnen maken van inkomsten en uitgaven. Dus wij kijken vaak met de mensen naar hun uitgavenpatroon en waar de knelpunten zitten. We zeggen dan ook wel eens, omdat we er als derden naar kijken: “is het wel wijs om, ik noem maar iets, iedere maand zoveel loten van de staatsloterij te kopen terwijl je het eigenlijk niet missen kunt?

De diakenen die ik heb gesproken zijn in het algemeen pragmatisch ingestelde professionals, met een luisterend oor en met als doel om mensen die in de problemen zijn geraakt waar mogelijk te ondersteunen. In het model van Van der Laan gaat het daarbij vooral over

persoonlijke professionaliteit (in de zin van persoonlijke betrokkenheid bij mensen). Een diaken uit Huizen zegt hierover:

Als je als diaken op huisbezoek bent bij mensen (als je bij onze kerkelijke gemeente hoort krijg je tenminste eens per 2 jaar huisbezoek) en je luistert goed, dan krijg je een beeld van zorgen en problemen bij een bepaald persoon of in een bepaald gezin. Het kunnen kleine signalen zijn die je in een gesprek opmerkt. Je kunt dan vragen: “kunnen we daar misschien eens helpen?” Dan kun je een ander echt tot een hand of een voet zijn. (...) Meestal praten mensen niet gemakkelijk over hun zorgen met een ander. De mensen die het het hardste nodig hebben hoor je niet. Dat is wel eens moeilijk. Maar dat is toch vooral ook de kunst van het goed luisteren. (...) Je kunt ook zelf de mist in gaan als je teveel je eigen oordeel hebt. Ook al ziet een huis er aan de buitenkant mooi uit, mensen kunnen toch hun zorgen hebben. Niet teveel praten dus, als je bij iemand op bezoek komt, maar vooral luisteren. Er hangen soms mooie gordijnen voor de ramen en er staat een mooie auto voor de deur, maar we ontdekken toch dat elk huis zijn kruis heeft, zowel in de materiële als de niet materiële dingen.

Diaconale dienst heeft volgens de filosofie van het project schuldhelpmaatjes als doel dat mensen daadwerkelijk hulp in hun nood ervaren. Zij verwijzen daarvoor o.a. naar de opvattingen van Andries Baart over diaconaal handelen vanuit de presentietheorie²⁰⁹ en naar een beleidsnota over de diaconie in het Bisdom Rotterdam²¹⁰. Zorg, solidariteit, verzet en presentie zijn daarin wezenlijke aspecten van de diaconie. Met ‘zorg’ wordt dan de acute en blijvende hulverlening aan mensen in nood bedoeld. ‘Solidariteit’ wil zeggen dat de kant wordt gekozen van mensen in nood en dat de diaconie ook naast hen blijft staan. ‘Verzet’ houdt in dat men strijdt tegen onrecht en zich inzet voor verandering van situaties en structuren waardoor mensen weer tot hun recht kunnen komen. ‘Presentie’ is het aanwezig zijn in de nood en in het lijden van mensen.

Als ik dit vergelijk met de in mijn raamwerk opgenomen elementen van een responsieve basishouding, dan valt het mij op dat ook bij de kerken presentie als onderdeel wordt gezien van diaconaal handelen. Een voorbeeld daarvan geeft een diaken uit Utrecht Noord in onderstaand citaat:

Problemen zijn vaak met elkaar verweven. Het probleem lijkt dan in eerste instantie financieel te zijn, maar dan blijkt later dat er veel meer aan vast zit. Het is een kluwen van factoren die je uiteen moet rafelen. Ook psychische nood kan daar onderdeel van zijn. Wij gaan dan als diaken niet de psycholoog uithangen. Dan brand je af. We kunnen dan gewoon ook niet

²⁰⁹ Over diaconaal handelen vanuit de presentietheorie: Crijns et al. (2004), P. 282-293

²¹⁰ Bisdom Rotterdam. Wanneer hebben wij U gezien? Op zoek naar de schatten van de kerk, Beleidsnota over de diaconie in het Bisdom Rotterdam (2000). P. 13

helpen. We proberen wel zaken scherp te krijgen. Waar zit precies de nood. Dan ga je vaak ook, met toestemming van de betrokkene, doorverwijzen. (...) De zorg en de ondersteuning die we bieden wil niet zeggen dat we altijd met geld aan komen. Het zit hem ook in niet materiële dingen. Er gewoon te zijn voor iemand.

Er gewoon zijn voor iemand, dat is waar het bij presentie om gaat. Naast presentie²¹¹ worden ook de begrippen ‘solidariteit’ en ‘verzet’ genoemd. Dit zijn begrippen die in de beschrijving van een responsieve basishouding door Van Regenmortel niet voorkomen. Terugkijkend op de houding van de kerken ten aanzien van ‘kerkasiel’ vermoed ik dat het mogelijk juist die aspecten zijn die maken dat de kerken (en ik heb dit ook aangetroffen bij de Nierstichting) doen wat voor mensen in noodsituaties van betekenis is. Solidariteit met deze mensen en verzet tegen onrecht lijken daarmee ook aspecten die niet alleen verband houden met de ontstaansgeschiedenis en de waarden van de organisatie, maar die ook onderdeel uitmaken van een responsieve basishouding. Die constatering sluit ook aan bij de opvatting van Herman en Renz²¹² dat: (...) *het rekening houden met de belangen van de minst bevoordeelden in de gemeenschap of de maatschappij een meer eisend concept van responsiviteit zou moeten zijn. Als maatschappelijke organisaties niet voor sociale rechtvaardigheid gaan, wie dan wel?*

Het verzet tegen onrecht komt ook tot uitdrukking in de verantwoordelijkheid die diakenen nemen in relatie tot de ondersteuning (of het gebrek daaraan) vanuit de overheid. Een diaken uit Utrecht Noord zegt hierover:

Wij helpen aanvullend. We proberen altijd eerst te kijken of er bij de sociale dienst of de bijzondere bijstand nog hulp te krijgen is, maar op een gegeven moment is er via die lijn niets meer te verwachten en blijft toch het tekort er. We helpen als iemand letterlijk tekort heeft. Stel je voor, een gezin met een kindje van een half jaar en er is geen cent meer. Veel mensen geloven niet dat die armoede er is. Daar moet je echt met je neus op gezeten hebben. (...) Wij zijn bij een gat in de dijk de zandzak. Vooral voor mensen in een overgangperiode, bijvoorbeeld iemand die eerst werkloos is en dan afgekeurd wordt, is er een hiaat. Zo'n uitkering kan maanden op zich laten wachten. En echt, uitkeringsinstanties denken dat de bakker jou zomaar drie maanden krediet geeft.

Er zijn wel vangnetregelingen, maar die zijn heel moeilijk te krijgen. Ze worden niet aangeboden aan mensen. En als ze er al zijn, dan kom je er moeilijk aan en zijn ze niet toereikend. Het systeem is beslist ontoereikend.

²¹¹ Zie ook de uitgebreide beschrijving van dit begrip door A. Baart (2001).

²¹² Herman, R.D. en D.O. Renz (1999).

Het zoeken naar gelijkwaardigheid, verbinding en wederkerigheid (partnerschap) trof ik ook aan bij diakenen en diaconaal medewerkers²¹³. Maar net als bij de Nierstichting kwam ik de krachtenbenadering en het toekennen van autonomie aan mensen bij diakenen en diaconaal medewerkers nauwelijks tegen. De relatie tussen diaken of diaconaal medewerker en de hulpvrager wordt vooral gekenmerkt door een klassieke 'subject-object' benadering, waarbij de hulpverlener (=subject) competent is, oplossingsgericht, weet wat kan, terwijl de hulpvrager (=object) problematisch is, niet weet en niet kan.²¹⁴ In de gesprekken die ik voerde met diakenen hoorde ik vaak dat mensen als 'kwetsbaar' werden betiteld, niet in staat om zelf regie te voeren. Na afloop van een lezing tijdens de regionale classisvergadering van de PKN²¹⁵ vroeg een aanwezige mij: "Wat kunnen wij als kerk voor kwetsbare mensen betekenen?" Ik antwoordde haar dat zij naar mijn idee beter zou kunnen vragen: "Wat kunnen kwetsbare mensen voor ons als kerk betekenen?" Dat zou een veel wederkeriger relatie opleveren. Na afloop van de bijeenkomst kwam ze naar mij toe. Ik had haar aan het denken gezet. *"We moeten echt anders naar mensen gaan kijken," zei ze. "Maar de samenleving is daar nog helemaal niet aan toe. U moet erover gaan schrijven"*.

Het gebrekaan wederkerigheid in de relatie zag ik vooral bij de opvang van dakloze asielzoekers. Deze mensen zijn in bijna alle opzichten afhankelijk van de diaconaal medewerkers die de noodopvang organiseren en die daardoor ook in een positie komen waarin zij macht kunnen uitoefenen over degene die hulp nodig heeft. Er zijn wel verschillen in basishouding. Er zijn diaconaal medewerkers die hulpvragers bijna alles uit handen nemen vanuit een vaak goed bedoelde- maar sterk paternalistische benadering en een verlangen om iets 'voor die ander te doen'. Anderen gebruiken hun positie om bepaald gewenst gedrag aan de hulpvrager op te leggen. Gedraagt hij of zij zich niet volgens de regels, dan kan de hulpverlening worden gestopt, omdat de hulpvrager er geen enkel recht aan kan ontlenen. Leden van kerken die worden 'opgeleid' tot schuldhelpmaatje krijgen een andere gedragsregel mee, waaruit wel een empowerende rol kan worden afgeleid: *Een maatje veroordeelt en preekt niet, maar helpt weer orde op zaken te stellen. Daardoor kunnen mensen ontdekken dat het in de toekomst anders kan en dat ze er niet alleen voor staan. Een maatje zegt hierover: Beschouw iemand met schulden niet als zielig. Dan maak je een loser van hem. Daarmee geef je hem de gelegenheid om een slachtofferrol in te nemen. Zie de hulpvrager als iemand die gevallen is. Je helpt hem overeind en leert hem weer lopen. Dat is de beste oplossing voor de lange termijn*²¹⁶.

213 Zie hierover ook het proefschrift van Lützen Miedema (2005).

214 Inspiratiedocument Cliëntondersteuning VNG (2015). <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/publicaties/inspiratiedocument-clientondersteuning>.

215 Regionale Classisvergadering te Huizen. Thema: 'veranderingen Wmo' (16-09-2015).

216 Brochure Schuldhelpmaatje. Rots in de branding voor medemens in nood. Samen lukt 't. www.schuldhelpmaatje.nl

Het inzetten van persoonlijke professionaliteit vraagt wel om een ‘klik’ met de ander. Die is er niet altijd. Een diaken uit Huizen lost dit pragmatisch op:

Je ziet ook de grenzen in de hulp die je kunt geven, ook in je financiële mogelijkheden. Maar ook de niet financiële hulp kent beperkingen. Bijvoorbeeld door karakters van mensen die daarbij een rol spelen. Maar als het met de een niet gaat, dan neemt een ander het soms van je over. Dat is ook bemoedigend. Als je bezig bent voor een ander, dan draag je dat ook naar elkaar uit. Het geeft een gevoel van saamhorigheid.

Opvallend bij diaconale hulpverlening vond ik de vasthoudendheid. Mensen die eenmaal hulp vanuit een diaconale instelling hebben gekregen, bleven vaak bij de betreffende diaconale instelling in beeld, ook als verdere hulpverlening niet meer nodig was:

Er zijn wijkdiakenen. Via dat kanaal houd je voeling met de persoon die ondersteuning heeft gekregen. Die contacten blijven. Mensen krijgen bijvoorbeeld met kerst nog een attentie. Je houdt dan ook in de gaten of het wel goed blijft gaan. Meestal is dat wel zo.

We schieten als kerken ook best wel eens tekort hoor. Maar we onderscheiden ons van een algemene maatschappelijke instelling doordat we er echt blijvend zijn voor die ander. Je kunt je aandacht wel eens verschuiven, maar je blijft wel in contact. Dat is ook het mooie van dit werk.

4.6 Kansen voor responsiviteit

Anders dan bij de professionals van de Nierstichting zag ik dat de diakenen en de diaconaal medewerkers mensen thuis opzoeken en ook de tijd nemen voor de gesprekken. Dat is, gezien vanuit mijn eerste conceptueel raamwerk, een kans voor responsiviteit. Luisterend naar de verhalen van de diakenen en de diaconaal medewerkers viel het mij op hoezeer zij hun persoonlijke professionaliteit inbrengen in de hulpverlening. Door tijd te nemen, maar ook door hun persoonlijke betrokkenheid bij mensen, zijn zij vaak goed in staat om te doen wat werkelijk voor anderen van betekenis is. Kansen voor responsiviteit heb ik dus vooral gezien in het feit dat de diakenen alle tijd voor mensen nemen. Hoewel het beschikbare budget beperkt was, heb ik uit de gesprekken met diakenen en diaconaal medewerkers veel voorbeelden gehoord van mensen die door het contact met een diaken of diaconaal medewerker duurzaam geholpen werden. Deze bevinding komt overeen met de conclusie van Tanner²¹⁷, dat private inspanningen effectiever gebleken zijn dan overheidsinspanningen, omdat bij private instellingen rekening wordt gehouden met omstandigheden van mensen in een individuele benadering, omdat een grote flexibiliteit

²¹⁷ Tanner (2003).

mogelijk is, de case-load kleiner is en de bureaucratie vele malen geringer is. Dit zouden dan ook wel eens aspecten kunnen zijn die van invloed zijn op de kansen voor responsiviteit. Daar staat echter tegenover dat het heel erg lastig is gebleken om ook enigszins verifieerbaar iets over de effecten van de hulpverlening terug te vinden. Dat maakt dat ik ook wel vraagtekens zet bij de responsiviteit van diakenen en diaconaal medewerkers. Wordt door hen goed ingeschat wat voor mensen werkelijk van betekenis is? Documentatie hierover was niet aanwezig (of alleen beschikbaar voor eigen leden) en dan in ieder geval niet op individueel niveau.

Naar de effectiviteit van maatschappelijke organisatie is veel onderzoek gedaan. Anheier²¹⁸ merkt op dat het sociale, economische en politieke belang van maatschappelijke organisaties op zichzelf nooit een onderwerp van twijfel is geweest. Wel bestaat volgens hem in toenemende mate belangstelling voor hun prestaties.

Seibel²¹⁹ komt na het bestuderen van vier organisaties die tot de 'derde sector' behoren tot de conclusie dat deze organisaties niet effectief zijn, maar wel 'succesvol falen'. Hij verklaart het gebrek aan effectiviteit van organisaties in de derde sector door de typische kenmerken van deze organisaties, die hij aanduidt als 'functioneel' dilettantisme. Hij constateert dat dilettantisme kenmerkend is voor de organisatiecultuur in organisaties in de derde sector. Kort gezegd komt dit hierop neer, dat beperkt leervermogen en gebrek aan transparantie in deze organisaties leiden tot inefficiënte organisatiestructuren en inefficiënt handelen. Norm- en doelrationeel handelen en efficiënte organisatiestructuren zijn de grondelementen van een moderne organisatie, maar een moderne organisatiestructuur is volgens Seibel nu juist de achillespees van de organisaties in de derde sector. In de markt (klanten) of bij de overheid (kiezers) worden onmiskenbare signalen afgegeven. Klanten kopen producten wel of niet. Kiezers laten hun mening horen via het stemgedrag. Maar in de derde sector worden wensen van cliënten volgens Seibel als te interpreteren meningsuitingen opgevat. Professionals en andere belanghebbenden binnen de organisaties in de derde sector zijn daarom volgens Seibel eigenlijk steeds in het voordeel. Immers, zij kunnen zelf bepalen wat hun doelgroep nodig heeft en een correctiemechanisme hierop, zowel intern als extern, ontbreekt. Bovendien zijn zij belanghebbend bij het handhaven van de status quo en dus ook bij organisatorisch dilettantisme. De eigen prestaties en de financiële bestedingen worden volgens Seibel 'geruild' tegen levenslange geborgenheid, interne machtsposities en reputatie. Volgens Seibel (en hij baseert zich daarbij op het standpunt van Max Weber, dat organisaties uitsluitend de keus hebben tussen bureaucratisering en dilettantisering) kan in de organisatiecultuur van een modern bedrijf dilettantisme geen duurzaam organisatieprincipe zijn.

218 Anheier (2004). P. 5

219 Seibel (1994).

Ik vond de interpretatie van Seibel lastig en dat niet alleen omdat zijn beschrijving van het begrip dilettantisme een negatieve connotatie heeft. Het roept het beeld op van prutsers, amateurs, mensen die broddelwerk afleveren en die niet transparant zijn over de resultaten die ze daarmee behalen. Daartegenover stelt Seibel dan de professional die kiest voor bureaucratisering en die daarmee kennelijk veel transparanter kan zijn over behaalde resultaten dan de dilettanten binnen de maatschappelijke organisaties.

Ik heb mij afgevraagd of dat wel zo zwart-wit is. In een lezing van Bierens²²⁰ met de titel: *Lang leve de dilettant!* wordt een ander beeld van dilettantisme geschetst. De dilettant wordt gezien als “een professional die weigert zich te onderwerpen aan wetten, zelfs aan de wetten die hij of zij zelf heeft gesteld. Iemand die radicaal de vrijheid zoekt, de chaos, het toeval - en daar lol in heeft. Een spelende baby, een klooiër, een freak, allergisch voor perfectie en wantrouwig tegenover zijn of haar eigen kunnen. Iemand die niets wil vastpinnen, alles vlottend wil houden, tot zijn of haar eigen identiteit aan toe. Iemand die alles open laat, blanco wil zijn: zonder ervaring, zonder verplichting, zonder verwachting”.

In deze beschrijving vind ik meer herkenbare elementen in het gedrag van diakenen en diaconaal medewerkers dan in de beschrijving van Seibel. Als ik het begrip dilettantisme op deze manier interpreteer, dan wil ik open staan voor de mogelijkheid dat dilettantisme een strategie is, die diakenen en diaconaal medewerkers die ik heb gesproken in zekere zin kenmerkt. De lezing werd uitgesproken tijdens een studiedag in de kunstsector en mogelijk zijn de eigenschappen die Bierens aan dilettanten in deze sector toedicht meer geaccepteerd dan wanneer we het over dilettanten in het sociaal domein hebben. Het zijn in ieder geval geen eigenschappen die door Seibel gewaardeerd lijken te worden. Vermoedelijk komt dat ook door het belang dat Seibel hecht aan transparantie over resultaten. In de culturele sector mag een resultaat onverwacht zijn. In het sociaal domein - zeker in bureaucratische organisaties - willen we juist voorspelbaarheid. Ik vermoed dat het dilettantisme zoals ik dat bij de diaconieën heb gezien niet per definitie een strategie hoeft te zijn die wordt gehanteerd om weg te willen blijven van begrippen als ‘voorspelbaarheid’ en ‘verantwoording’, maar dat dit mogelijk een strategie is die aansluit bij een dagelijkse sociale werkelijkheid die niet voorspelbaar is en waarin resultaten worden geboekt die niet altijd meetbaar te maken zijn.

220 Bierens (1994).

4.7 Beperkingen voor responsiviteit

Beperkingen in de zin van formele regels, professionele normen of verwachtingen uit de samenleving heb ik voor de diakenen en de diaconale medewerkers nauwelijks aangetroffen. Zij kunnen meestal ter plaatse een beslissing nemen, zonder rekening te hoeven houden met formele regels. Vaak doen zij dit in samenspraak met een collega die bij het gesprek aanwezig is of die op de achtergrond feedback geeft.

Een diaken uit Utrecht Noord zegt hierover:

Anders zou je een log lichaam worden. De diaconie vergadert eens per maand en in de zomermaanden slaan we over. Dus dat kan niet. Je kunt niet iemand laten wachten tot er weer een vergadering is. Als ik iets problematisch vind, dan haal ik er nog wel eens een derde bij en komt er nog nader overleg. Maar ik ga niet wachten tot er weer een vergadering is. Bovendien zitten in de diaconie ook mensen die meer op werelddiaconaat gericht zijn. Ze zijn niet allemaal bekend met de individuele hulpverlening, dus dan heeft het ook weinig zin om ze er allemaal bij te betrekken.

Behalve de vaak noodzakelijke snelheid van handelen spelen ook privacy overwegingen een belangrijke rol bij de voortvarende besluitvorming.

We hebben een protocol, omdat je aan de ene kant gegevens moet hebben, maar aan de andere kant ontstellend voorzichtig moet zijn met het noemen van namen. Buiten het kleine kringetje van mensen die op de hoogte zijn kent niemand de namen. Zelfs in de vergadering van de diaconie worden geen namen genoemd (dan is individuele hulpverlening altijd een agendapunt en wordt het even verteld als er gevallen zijn geweest) omdat je toch ook vaak werkt met mensen die ook in de kerk komen. En het kan niet dat iemand dan in de kerk zit en het gevoel heeft dat de halve gemeente weet dat hij of zij bij de diaconie is geweest.

Een diaken uit Huizen meldt wel dat er sprake is van regels, maar hij lijkt daar weinig last van te hebben in de dagelijkse praktijk:

We gooien elkaar plat met regels, beleidslijnen, beleidsrapporten, met het risico dat we de hulpbehoevende daardoor uit het oog verliezen. Ik zeg niet dat je geen beleid moet maken. Maar blijf praktisch. En steek ook echt de handen uit de mouwen. Er worden in de maatschappij dikke rapporten geschreven en vervolgens doen we ons best om die rapporten niet in het onderste laatje van het bureau te laten belanden. Moet je eens kijken hoeveel energie daarmee verloren gaat. En heel veel mensen die er willen zijn voor die ander, dat kan ik binnen de kerk zien, die demotiveer je verschrikkelijk als ze van alles moeten invullen. (...) Meten is best heel goed, maar je moet uitkijken dat je niet doorschiet. Want die mensen willen er juist zijn voor een ander. Die willen geen blocnote in hun binnenzak moeten steken of allerlei protocollen moeten invullen.

(...) Ik denk dat dit het verschil is tussen de overheid en de kerk. Een overheid moet met richtlijnen werken. Dat vind ik ook logisch. Maar bij ons is het zo, het dat we het per geval

kunnen bekijken, los van de strikte regel. Je hebt natuurlijk wel de regel dat het duidelijk moet zijn dat ze niets meer achter de hand hebben en hun best doen om eruit te komen. Dus niet zo van “we hebben onze hielen gelicht en ze zitten in de kroeg om de zaak op te drinken of zo”. Maar we hanteren amper richtlijnen. We zijn soepeler misschien. In ieder geval werken we op een ander niveau. Ik zie ook wel een gevaar in de toenemende behoefte aan verslaglegging. Als we bijvoorbeeld kijken naar hoe log de overheidsbureaucratie geworden is. Met al die controles op controles. Ik denk dan: leer nou gewoon eens op een gezonde wijze met je middelen om te gaan. Al die controle kost zoveel geld. Moet je eens kijken wat dat de maatschappij kost. Gewoon de handen uit de mouwen steken, dat zie je nog maar weinig.

Bij de verantwoording van de bestedingen werd de privacy van betrokkenen gerespecteerd, maar werd wel inzicht gegeven in de hoogte van bedragen die voor individuele hulpverlening beschikbaar worden gesteld. Diakenen en diaconaal medewerkers vonden dat het afleggen van verantwoording geen doel op zichzelf moet worden, zoals ook naar voren komt in dit citaat van een diaken uit Huizen:

De gever van middelen verwacht dat we daar verantwoordelijk mee omgaan. We moeten daar zoveel mogelijk mensen mee helpen en rechtvaardig zijn. Dus niet in dezelfde omstandigheden de één een afwasborstel geven en de ander een afwasmachine. (...) Het adagium ‘doe goed en kijk niet om’ gaat voor ons niet op. Er is zeker wel controle. (...) Financiële verantwoording is er wel, maar alleen ter inzage voor gemeenteleden. Aantallen hulpvragen worden niet bijgehouden. Maar het zijn heel veel gevallen. Niet alleen de diakenen, maar ook de vele vrijwilligers hebben contacten. Er is geen databank waar dit wordt bijgehouden. Wel ten aanzien van huisbezoeken, maar niet voor dit type hulp. Er kunnen zoveel momenten zijn waarop je er voor de ander bent. (...) Controleren kunnen we niet. Wel is het zo dat we altijd in het eerste gesprek met twee diakenen op bezoek gaan. We vragen de mensen dan om al hun papieren op tafel te leggen, dus bankafschriften, rekeningen etc. Gewoon een overzicht van wat er in komt en wat er uit gaat. Als je ziet wat iemand per maand aan inkomsten heeft en wat hij betaalt aan huur en vaste lasten, dan begrijpen wij ook wel dat als er iets ongelukkigs gebeurt, bijv. je wasmachine stort in, dat er dan geholpen moet worden. (...) Ondersteuning gebeurt ook in natura. We weten dan ook echt dat het geld goed besteed wordt. Bijvoorbeeld geld voor een wasmachine, dat betalen we rechtstreeks aan de leverancier. We geven niet zomaar 50 euro voor boodschappen, maar gaan mee boodschappen doen. Of doen zelf eens voor iemand boodschappen. Afhankelijk van de situatie natuurlijk. (...) We zijn geen maatschappelijk werkers. We gaan er achteraf niet nog eens kijken. Als mensen ons niets meer vragen, dan gaan we ervan uit dat het gelukt is.

4.8 Betekenis van deze casestudie voor het conceptueel raamwerk

Mijn verwachting dat professionals bij diaconale organisaties in een organisatievorm zouden functioneren met overwegend een familiecultuur is uitgekomen. Uit de gesprekken met diakenen bleek dat zij meestal in afhankelijkheid van elkaar opereren, met een sterke loyaliteit en collegialiteit. Ze zorgen voor elkaar, helpen elkaar als het moeilijk wordt en coachen elkaar als het nodig is. De onderlinge verhoudingen worden gekenschetst door vriendelijkheid en wederzijdse betrokkenheid. De vraag is wat dit betekent voor het duiden van het begrip responsiviteit.

Waar bij de Nierstichting, met een marktcultuur als organisatievorm, professionals van de afdeling sociaal domein vooral in een sociale waardensfeer opereerden, komt ook uit mijn observaties bij diaconale organisaties naar voren dat professionals in de sociale waardensfeer opereren. Het verschil tussen beide organisatieculturen is echter, dat professionals bij diaconale organisaties geen moeite hoeven te doen om hun handelen te verantwoorden. Wat zij doen en wie zij zijn valt samen met de cultuur van de organisatie waarin zij werkzaam zijn. En dat scheelt een heleboel sluiwerk.

In de praktijk van de diaconale hulpverlening herkende ik dan ook geen van de drie strategieën (aanpassing aan de organisatie, sluiwerk of normatieve professionalisering) van Kunneman²²¹ in het gedrag van de diakenen of de diaconaal medewerkers. Zij handelden vaak wel vanuit morele en existentiële waarden, maar legden geen waarneembare verbinding met cognitieve inzichten en/of het beleid van de eigen organisatie. Ik heb lange tijd gedacht dat deze manier van werken en het daarmee verbonden gebrek aan transparantie, kenmerkend is voor wat Seibel dilettantisme noemt. De gesprekken die ik met diakenen heb gevoerd hebben mij echter het inzicht opgeleverd dat dilettantisme ook als een strategie kan worden gezien, die wel eens heel goed zou kunnen passen bij de chaos en de onvoorspelbaarheid die we in het sociaal domein in de praktijk vaak zien. De dilettant is dan de professional die de vrijheid die hij of zij vanuit de organisatie krijgt benut om de diversiteit van problemen van mensen pragmatisch op te lossen, binnen de context waarin die problemen zich voordoen. Dit type professional kan prima uit de voeten in een organisatie met een familiecultuur, omdat de waardensferen van mensen tot wie we behoren (Oikos) en sociale relaties (sociale sfeer) daarin goed passen. Ik wil dilettantisme dan ook als een relevante strategie toevoegen aan mijn conceptuele raamwerk.

De manier waarop Seibel het ontbreken van een correctiemechanisme aan de kaak stelt, roept bij mij het vermoeden op dat dit mogelijk verband houdt met de onvoorspelbaarheid

²²¹ Kunneman, H. (2007). P. 92-107

die eigen is aan het gewone dagelijkse leven van mensen en met de ingewikkeldheid om hulpverlening die werkelijk voor mensen van betekenis is in 'meetbare' termen te verantwoorden. De vraag is hoe erg dit is vanuit het perspectief van responsiviteit. Mogelijk doen professionals toch wel wat werkelijk voor mensen van betekenis is. We weten het alleen niet zeker. Het ontbreken van reflectie daarop zie ik wel als een bedreiging voor responsiviteit. Bij diakenen en diaconaal medewerkers zag ik wel enige reflectie op het eigen handelen, maar het was niet goed mogelijk om een beeld te krijgen van de wijze waarop (individueel en collectief) geleerd werd. Ik vermoed dat reflectie op het eigen handelen belangrijk is voor responsiviteit. Om die reden heb ik ook dit aspect toegevoegd aan het raamwerk voor het duiden van responsiviteit, zodat ik bij volgende casestudies ook aandacht heb voor de aanwezigheid van dit aspect van het professioneel handelen.

De casestudie bij diaconale organisaties heeft mij geleerd dat het eerste conceptuele raamwerk voor het duiden van responsiviteit verder moet gaan dan alleen een opsomming van zaken die relevant kunnen zijn. Er is veel meer onderlinge verwevenheid tussen de verschillende categorieën dan ik aanvankelijk dacht. Zo kunnen bijvoorbeeld de waarden van de diaconale organisatie worden gevonden in diverse documenten en worden herleid tot de Bijbel. Maar ik zie diezelfde waarden ook terug in de overtuigingen van de diakenen en de diaconaal medewerkers. Hun mensbeeld is daardoor (op onderdelen) anders dan het mensbeeld van de professionals bij de Nierstichting. Ik heb daarom twee dominante mensbeelden aan mijn raamwerk toegevoegd, te weten:

Het klassiek christelijk mensbeeld en

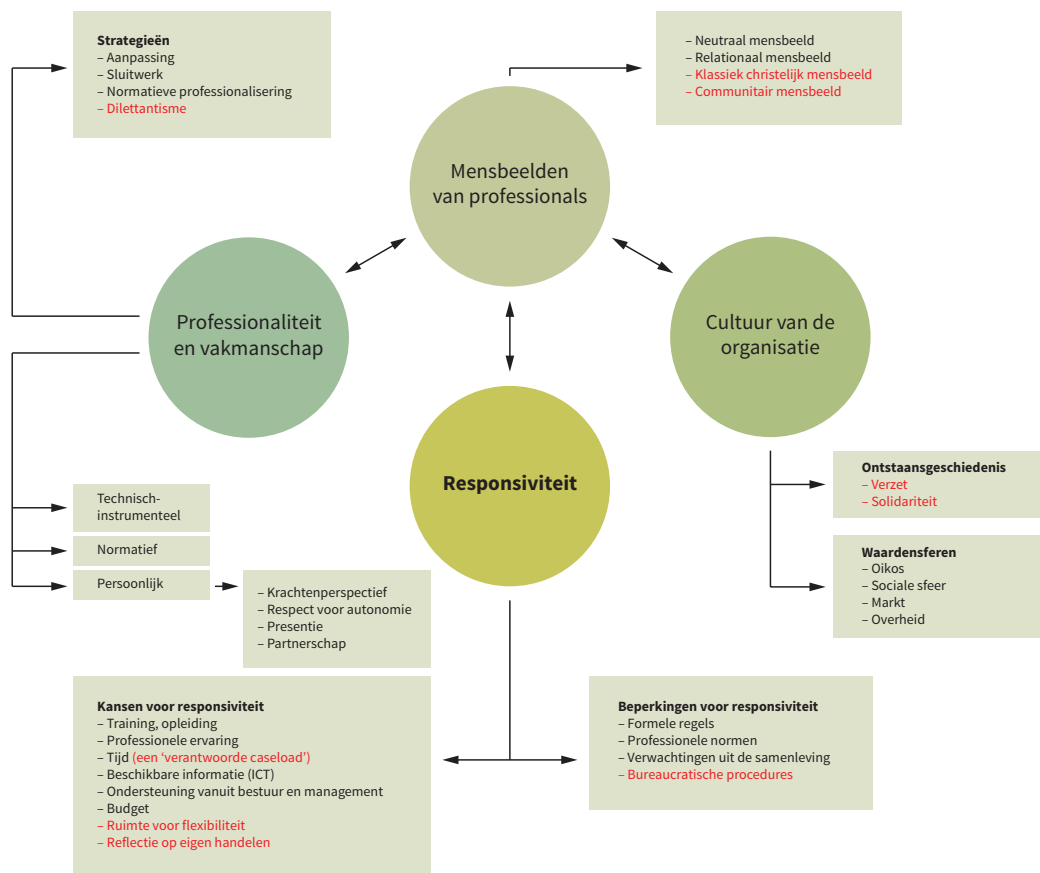
Het communair mensbeeld.

Ook hier geldt, dat professionals die een dergelijk mensbeeld hebben, zich daarnaar gaan gedragen.

Vanuit de (ontstaans)geschiedenis van de organisatie komt een vergelijking naar voren met die van de Nierstichting. Woorden als 'verzet' en 'solidariteit' drukken dit uit. Ik weet nog niet zo goed hoe ik dat moet plaatsen, maar ik vermoed dat het relevant is voor responsiviteit. Ik neem die woorden dan ook op in het raamwerk, evenals de constatering dat –net als bij de Nierstichting– ook in deze casus een sociale waardensfeer een goede basis lijkt te bieden voor responsief handelen.

Ik zag bij diakenen en diaconaal medewerkers vooral kenmerken van persoonlijke professionaliteit, omdat zij voor een groot deel werken op basis van hun persoonlijke kennis, competenties en ervaring. Ook hun normatieve professionaliteit werd soms zichtbaar, bijvoorbeeld in het belang dat zij hechten aan de billijkheid van de hulpverlening.

Bovenstaande leidt tot een eerste aanpassing van het conceptuele raamwerk voor het duiden van het begrip responsiviteit, waarbij ik de aanpassingen in rode letters heb gemarkeerd:



Figuur 4.1: Eerste aanpassing conceptueel raamwerk voor het duiden van het begrip 'responsiviteit'



5

Hoofdstuk 5:

De tweede casestudie:

Het Leger des Heils

5.1 Positionering van het Leger des Heils in het sociaal domein

Met mijn zoektocht naar een duiding van het begrip 'responsiviteit' bij diaconale organisaties ontdekte ik nieuwe mensbeelden van professionals, andere waarden, maar ook een andere strategie die zij hanteren dan hetgeen ik tot dusver in mijn eigen praktijk bij de Nierstichting had gezien. Ik ontdekte ook het belang van een verantwoorde 'caseload' en voldoende flexibiliteit en ruimte voor reflectie op het eigen handelen. Bureaucratische procedures zag ik daarentegen als beperking voor responsiviteit. Het feit dat ik in één casestudie al zoveel nieuwe aspecten zag die van invloed kunnen zijn op de manier waarop professionals met mensen omgaan, motiveerde mij om mijn zoektocht naar responsiviteit in een andere maatschappelijke organisatie voort te zetten. Ik heb gekozen voor het Leger des Heils in Nederland, omdat deze organisatie vermoedelijk dezelfde waarden kent als de diaconale instellingen (juridisch gezien was het Leger des Heils in Nederland altijd een kerkgenootschap, tot aan de reorganisatie in 1988), maar qua omvang een veel grotere organisatie is, waarbij ik ook meer bureaucratie verwachtte.

Sinds eind 1988 bestaat het Leger des Heils uit een kerkgenootschap en vier stichtingen. Mijn casestudie betreft de werkzaamheden van de stichting Leger des Heils Welzijns- en gezondheidszorg (Hierna afgekort als 'het Leger des Heils'). Ik heb voor dit onderdeel van het Leger des Heils gekozen omdat het om een grote organisatie gaat, die ten tijde van mijn casestudie gemiddeld tussen de 35.000 en 40.000 hulpvragers (unieke personen) per jaar ondersteunde en bijna 5100 medewerkers in dienst had. Daarnaast waren er nog circa 900 vrijwilligers actief binnen de diverse afdelingen²²². De kosten die met deze grotendeels door professionals gerunde organisatie gemoeid gaan bedroegen op jaarbasis ruim 200 miljoen euro. In tegenstelling tot de diaconale organisaties krijgt het Leger des Heils haar inkomsten vooral van de overheid. Daarnaast komen er in beperkte mate inkomsten van donateurs, ook van buiten de eigen organisatie. Hieruit kan worden afgeleid dat het imago van het Leger des Heils als onafhankelijke hulpverlenende organisatie bij het Nederlandse publiek vrijwel onomstreden is. De werkzaamheden van het Leger des Heils in Nederland, maar ook aansprekende persoonlijkheden als de in 2007 overleden majoor Bosshardt, hebben zeker bijgedragen aan dit imago.

²²² Jaarverslag 2009 van de stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg. P. 7

5.2 Ontstaansgeschiedenis van het Leger des Heils

Het Leger des werd in 1865 opgericht door de Engelse methodisten predikant William Booth²²³. Hij werd in 1829 in Nottingham geboren, als middelste kind van een gezin met vijf kinderen. Na het faillissement van zijn vader moest hij al op tienjarige leeftijd de kost gaan verdienen. Onder de indruk van de prediking van de 'local preacher' Marsden, sloot hij zich op dertienjarige leeftijd vrijwillig aan bij de Wesleyanen. Op 19-jarige leeftijd kreeg hij een aanstelling als 'local preacher'. Hij studeerde later theologie in Londen en ging na zijn huwelijk met Catherine Mumford in 1855 rondreizen om op veel plaatsen het evangelie te verkondigen. De drang van Booth en zijn vrouw om over voldoende vrijheid te beschikken om overal rond te kunnen reizen en te evangeliseren kwam in botsing met de wens van zijn superieuren om zijn werkzaamheden in te kaderen. Op 18 juli 1861 leidde deze botsing tot het indienen van zijn ontslag bij de Wesleyaanse kerk. Waar het nooit zijn bedoeling was om een eigen beweging op te richten, is die gebeurtenis bepalend voor het ontstaan van 'The Salvation Army'.

Booth werd geraakt door de armoede, de uitbuiting en de uitsluiting van mensen in een samenleving die in die tijd wordt gekenmerkt door industrialisatie en kapitalisme. Hij gebruikte zijn organisatie om hiertegen actie te ondernemen. Drie uitgangspunten van zijn organisatie zijn nog steeds in de huidige statuten terug te vinden:

Ieder mens heeft recht op het horen van het heil;
Ieder mens heeft recht op een menswaardig bestaan;
Ieder mens heeft recht op erkenning.

Booth en zijn medewerkers verzetten zich tegen armoede en sociale uitsluiting door erover te schrijven, acute nood te lenigen en overheden te bekritiseren. De onvoorwaardelijke keuze voor mensen in situaties van armoede en sociale uitsluiting doet the Salvation Army verschillen van de socialisten, communisten en andere maatschappijhervormers uit die tijd. Booth richtte zich op mensen die verkommen: werklozen, alcoholisten (hij noemt hen dronkaards), misdadigers (hij onderscheidt hele en halve misdadigers) en kinderen. Hij noemt hen 'mensen zonder helper'.

In 1887 vestigde het Leger des Heils zich in Nederland. De heilssoldaten waren in de ogen van de Nederlanders aanvankelijk weinig dogmatisch onderlegd en erg lawaaierig,

²²³ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op het eerste hoofdstuk van het proefschrift 'Er buiten staan' van Ine Voorham (mei 2006) en het jaarverslag 2007 van de Stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg.

maar de publieke opinie veranderde in hun voordeel door hun sociale betrokkenheid en daadkracht voor dak- en thuislozen, zieke en vervuilde mannen, vrouwen en kinderen in de achterbuurten en ongehuwde moeders. Heilssoldaten stonden zelfs aan de poorten van gevangenissen mannen op te wachten om hen te behoeden voor een terugval in de criminaliteit.

Wat mij opvalt in de ontstaansgeschiedenis van het Leger des Heils is dat deze organisatie ontstond omdat de heer Booth weigerde zich te laten inkaderen. In een gesprek met Ine Voorham, toenmalig directeur van het Leger des Heils²²⁴, zie ik dit fenomeen nog steeds als een opvallend kenmerk in de organisatiecultuur van het Leger des Heils. Een gebeurtenis waarover Ine Voorham mij vertelde is hiervoor anekdotisch:

“Onze transparantie over cijfers is groot, maar omdat wij ze vanuit talloze branches bij elkaar koppelen is dat voor beoordelaars heel erg moeilijk. Maar wij weigeren om de mensen in stukjes op te knippen. Strijdleus van het Leger des Heils is: je mag er van alles van vinden en wij zullen ons best doen om ons daarnaar te voegen, maar als het de essentie van ons werk raakt, nou dan maar niet.

Deze maand hebben we een audit gehad, wat we moeten HKZ gecertificeerd zijn. Dat is echt een hele slijtageslag voor onze instelling. We hadden op een gegeven moment een verschil van inzicht over doelrealisatie. We moesten dan maar keuzes maken voor wie we er wel zijn en voor wie we er niet zijn. Toen heb ik gezegd: “Dat doe ik niet. En als dat betekent dat we dan niet gecertificeerd zijn, dan is dat jammer, maar ik zie het dan wel”. Ik zette daarmee miljoenen op het spel in de financiering, maar ik ga daarmee wel de barricade op. Dan blijkt het allemaal zo’n vaart niet te lopen. Maar we zijn wel principieel. Er zijn echt grenzen. We laten ons niet in vakjes stoppen. We kunnen niet aan iedereen blijven uitleggen dat we toch net een beetje anders zijn, maar waar het ertoe doet, doen we dat toch iedere keer weer”.

Het weigeren om zich te laten inkaderen zag ik ook bij het optreden van de Nierstichting ten behoeve van de dialyserende uitgeprocedeerde asielzoekers. Ik kwam het eveneens tegen bij de interne discussies binnen de kerken betreffende het thema ‘kerkasiel’. Woorden als ‘verzet’ en ‘solidariteit’, zoals ik die eerder ook bij de diaconale organisaties aantrof en die eveneens kenmerkend waren bij de oprichting van de Nierstichting, vind ik ook terug bij het Leger des Heils. Een bekende uitspraak van William Booth²²⁵ luidt: *Zolang er vrouwen*

224 Tot september 2011 was mevrouw Ine Voorham eindverantwoordelijk directeur van de stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg. Inmiddels is zij, na pensionering, opgevolgd door de heer C. Vader.

225 Uitgesproken door William Booth op 9 mei 1912 in de Royal Albert Hall in Londen.

wenen, zoals zij nu doen, zal ik strijden. Zolang er kleine kinderen honger lijden, zoals zij nu doen, zal ik strijden. Zolang er mannen naar de gevangenis gaan, er in en er uit, er in en er uit, zoals zij nu doen, zal ik strijden (...).

Dit weigeren zich te laten inkaderen, dat ik in het eerste conceptuele raamwerk voor het duiden van responsiviteit kortweg als “verzet” heb aangeduid, was bij de totstandkoming van het Leger des Heils als organisatie bepalend voor de cultuur van de organisatie en die houding trof ik tijdens mijn eigen observaties bij het Leger des Heils nog steeds aan. Het tekent voor een belangrijk deel de cultuur van de organisatie. Maar het verklaarde tegelijkertijd ook de spagaat waar een organisatie van deze omvang, die voor het grootste deel van haar bestaansrecht afhankelijk is geworden van overheidsfinanciering, zich in bevindt.

5.3 Waarden van de organisatie

In het proefschrift van Ine Voorham²²⁶ geeft zij een beschrijving van de belangrijkste kenmerken van de doelgroepen waar het Leger des Heils zich op richt. Ik citeer: *Zij hebben allemaal op de een of andere wijze te maken met hulpverlening. Het gaat niet alleen over dak- en thuislozen, maar ook over mensen die nog zelfstandig wonen, maar die hun zelfstandigheid kwijt dreigen te raken, zoals ouders die niet in staat zijn om hun kinderen op eigen kracht op te voeden, mensen die met justitie in aanraking gekomen zijn en mensen die ondersteuning en zorgverlening nodig hebben door ziekte en verslaving. Gemeenschappelijk kenmerk is, dat zij meestal met meer dan één probleem te maken hebben. Welke problemen dat zijn, bepaalt de cliënt zelf. De professional erkent diens autonomie en competenties en sluit de hulpverlening aan op wat de cliënt zelf nodig denkt te hebben. Er is geen sprake van het eenzijdig aanbieden van hulp. De vraag komt altijd van de cliënt, hoeveel geduld er soms ook nodig is om die vraag ook daadwerkelijk in beeld te krijgen.*

Wat mensen zelf van betekenis vinden, is volgens dit citaat bij het Leger des Heils dus altijd het vertrekpunt bij de hulpverlening. Daarmee begeven de professionals van het Leger des Heils zich vooral in de leefwereld van mensen, met andere woorden, in de “Oikos” en in de “sociale sfeer”.

Die leefwereld wordt in het sociaal domein vaak gepositioneerd ten opzichte van de systeemwereld. Daarbij wordt dan vooral gedacht aan de bestuurlijke sfeer en (soms in mindere mate) aan de markt.

Opvallend is dat het Leger des Heils het in al haar uitingen heeft over ‘cliënten’, een begrip

²²⁶ Voorham, I. (2006). P. 49.

dat eerder in een marktlogica thuishoort dan in een sociale logica. De organisatie als geheel is bovendien voor een belangrijk deel afhankelijk van overheidsfinanciering, waardoor in de organisatie een dominante bestuurlijke logica vermoed zou kunnen worden. Anders dan bij de Nierstichting is de sociale logica bij het Leger des Heils echter de dominante logica gebleven. Ik vermoed dat dit verband houdt met de wijze waarop het werken vanuit waarden die verband houden met de sociale logica door bestuur en management in alle lagen van de organisatie wordt aangemoedigd.

Gerechtigheid en barmhartigheid zijn kernwaarden van het Leger des Heils. Volgens Ine Voorham²²⁷ komt dit tot uitdrukking in de wijze waarop het Leger des Heils werkt. Dat laat zich volgens haar vertalen in de volgende basisprincipes:

Laagdrempelig willen zijn, dus zoveel mogelijk met ieder contact kunnen leggen.

Vasthoudend zijn. In veel hulpverleningsvormen moet je gemotiveerd zijn om geholpen te kunnen worden. Maar het kenmerk van veel kwetsbare mensen is dat zij zo afgestompt zijn door tegenslagen of zo vol zitten van de vele problemen die er zijn, dat de motivatie buitengewoon laag is. Dan is de motivatie aan de kant van de hulpverlener. Daar zit ook een Bijbels principe achter, dat we vinden dat mensen telkenmale een nieuwe kans moeten krijgen.

De derde is samenhangend. Een probleem komt nooit alleen. Je kunt mensen die geen dak boven hun hoofd hebben niet alleen helpen met een plekje om te wonen. Je zult ook moeten zorgen dat ze een bron van inkomsten hebben, dat hun schulden gesaneerd worden, dat ze voldoende begeleiding krijgen en dat ze iets om handen hebben overdag om hun geest te verzetten en ook daarin hun zelfrespect terug te vinden. De dieperliggende problemen als gezondheid, psychische gezondheid, opvoedingsproblemen, contacten met justitie kunnen daarna wel opgepakt worden.

De vierde is dat we het zingevinggericht willen doen, dus de mensen perspectief willen bieden. En natuurlijk, bij ons werken alleen maar christenen, die zelf kracht putten uit hun persoonlijk geloof en het anderen gunnen om dat ook te ervaren, maar dat is niet het altijd te bereiken doel. Maar het perspectief dat mensen weer toekomst hebben, onderdeel mogen zijn van de samenleving, erbij mogen horen.

5.4 Mensbeelden van professionals

Uit het gesprek met Ine Voorham²²⁸ komen duidelijk elementen van het klassiek christelijk mensbeeld naar voren, zoals bijvoorbeeld ook blijkt uit onderstaand citaat:

We zijn geen dogmatische geloofsgemeenschap. Het heil is voor iedereen. Wij als mensen

²²⁷ 2007-02

²²⁸ 2007-02

kunnen en mogen het onderscheid niet maken -en willen dat ook niet maken- wie wel of niet bij de troon van genade terecht kan. Kom maar, je bent welkom, wie je ook bent, hoe je er ook uitziet. God is er voor alle mensen. De beleving van de openheid van het heil geeft eenzelfde beleving van de openheid van iedereen hoort erbij, zou erbij moeten kunnen horen in de samenleving.

(...) Een voorbeeld is majoor Bosshardt. Zij kwam bij de koningin, maar sprak ook met zwervers. Dat is wel een kenmerk dat je in onze organisatie tegenkomt. We willen niet elitair zijn. En, wat een belangrijk punt is, dat wij, hoe aangevreten door de omstandigheden of door de samenleving, hoe beschadigd ook, toch altijd zoeken naar de mens in de ander.”

Ine Voorham benadrukt het belang van de verbinding van mensen met een ideologie, die wat haar betreft niet perse de christelijke ideologie hoeft te zijn:

Ik geloof heel sterk in de kracht van een ideologie van een organisatie. Ik denk ook dat een van de tekorten in onze samenleving is, dat er weinig prominente organisaties te herkennen zijn die vanuit een ideologie werken. Voor mij is geloof essentieel. Maar het kan ook een ideologie zijn als het socialisme, of het milieu. De afbreuk van de instituten (kerk, politiek, vakbond) in de 2^e helft van vorige eeuw is allemaal, nee laat ik voorzichtig zijn, voor een deel terug te voeren in de goede dingen van de emancipatie en de goede dingen van de individualisering, maar er zitten ook negatieve kanten aan. Ik zie in de samenleving een honger naar iets. Om ergens bij te mogen horen. En een club is alleen maar een club, als je samen ook iets na kunt streven. Het manifest maken van je ideaal is een hele tijd not done geweest. Dat is iets van jezelf. Maar een collectief ideaal hebben is bindend, dat helpt ook in momenten in je leven waarin het een beetje tegenzit. De kracht van een groep. Nou ja, de sociale controle is misschien het negatieve, maar sociale cohesie is het positieve. Wat ik zie in het naarstig zwoegen van politiek om dat instrumenteel voor elkaar te krijgen, terwijl ik denk: “het zal ook ideologisch moeten”. En dan spelen de negatieve beelden van het extremisme ons op een verkeerde manier in de kaart. Ik vind dat we ons daar veel te veel door laten afschrikken. Robert Wuthnow²²⁹ betoogt dat economische armoede in de westerse wereld vooral een reflectie is van spirituele armoede. Het gevolg van spirituele armoede is emotionele instabiliteit, dat met name bij de lagere klassen leidt tot werkloosheid en dakloosheid. Spirituele armoede bij de middenklassen leidt tot egoïsme en een gebrek aan bereidheid om anderen te helpen. Religieuze organisaties, als ‘caring communities’ blijken uit het onderzoek van Wuthnow bij beide groepen dit patroon te doorbreken.

Hoewel Ine Voorham aangeeft dat zij waarden als gemeenschapszin en onderlinge solidariteit belangrijk vindt, zie ik bij haar toch een totaal ander mensbeeld dan het communair mens-

²²⁹ Wuthnow, R. (2004).

beeld zoals dat bij Dalrymple tot uitdrukking komt. Dalrymple²³⁰ neemt hele scherpe, normatieve standpunten in over het gedrag van mensen aan de onderkant van de samenleving. Hij verwijt deze mensen dat zij hun gedrag niet meer laten begrenzen en is van mening dat dit komt doordat ze niet meer bang zijn voor de honger, niet meer bang zijn voor de familie of de burens en niet meer bang zijn voor God. Hun ellende is volgens Dalrymple niet economisch van aard, maar spiritueel, moreel en cultureel. Zo zou volgens Dalrymple het bijna geheel verdwijnen van het huwelijk in de laagste sociale klassen wel eens verantwoordelijk kunnen zijn voor het grootste deel van de kindersterfte in Engeland. Het aantal zelfmoorden in de leeftijdscategorie van 15 tot 45 jaar is in Engeland de laatste jaren volgens hem het sterkst gestegen onder degenen die leven in een onderklasse wereld van tijdelijk stiefouderschap en totale onverschilligheid ten aanzien van wet en moraal. Asociaal gedrag wordt volgens Dalrymple ook nog eens bevorderd door een systeem dat uitkeringen verstrekt, zonder een moreel oordeel uit te spreken.

In tegenstelling tot Dalrymple neemt Ine Voorham geen normatieve standpunten in over iemands persoonlijke levensstijl. Ik trof dat ook niet aan bij professionals op de werkvloer, terwijl men daar toch, net als Dalrymple dat in zijn praktijk deed, vrijwel uitsluitend met mensen aan de onderkant van de samenleving te maken heeft. Ik heb geen enkele professional bij het Leger des Heils ontmoet die zich op een (ver)oordelende manier uitsprak over mensen die hulp krijgen van het Leger des Heils. Ine Voorham noemde het een kenmerk van professionals van het Leger des Heils dat zij de schuldvraag niet stellen: *“Wij vinden het totaal oninteressant als iemand niets meer heeft of dat nou zijn eigen schuld is, of dat het de schuld van de samenleving is, of dat het mijn schuld is. Dat helpt niet om het op te lossen. Dat helpt niet om de ander gelukkig te maken. Ik word er ook niet gelukkig van. De schuldvraag is absoluut irrelevant. (...) Bijna alle mensen die we helpen hebben tekorten. Tekorten in sociale vaardigheden, tekorten in affectie, er zijn heel veel mensen die affectief verwaarloosd zijn. Wat help je ermee om die mensen te vertellen: “als jouw vader of moeder nou maar vroeger zus of zo met je gedaan zouden hebben”. Nou dan weet je het. De pijn blijft en bij iedere confrontatie voel je die pijn weer. Als je mensen nou kunt leren wat ze allemaal wel hebben en ze erbij kunt halen, dat is veel uitnodigender. Wij hebben legio voorbeelden. Volwassen mensen, volwassen mannen, die nog de meest basale dingen moeten leren, die wij allemaal als kinderen bij onze eigen ouders hebben geleerd. Hoe je aardappels moet schillen en koken, hoe je afwast en de WC moet schoonmaken. Ik vind het aangrijpend als ik op werkbezoek ga en van die bonken van kerels zie, met tatoeages op hun armen. Die krijgen dan woonvaardigheden bijgebracht. En ik heb er diep respect voor dat ze dat voor zichzelf willen leren. Het is toch veel behulpzamer om te zeggen: “Natuurlijk kan je dat leren en dat gaan we samen doen en het gaat lukken” dan te zeggen: “ja maar toen ...”*²³¹

230 Dalrymple, Th. (2004).

231 2007-02

Die overtuiging vanuit de top van het Leger des Heils wordt ook op de werkvloer in praktijk gebracht en ook daar zie een klassiek christelijk mensbeeld in terug. De professionals, die onder meer ook worden geselecteerd op basis van hun geloofsopvatting, gaan ervan uit dat niet zichzelf oordelen over mensen, maar dat uiteindelijk alleen God dit doet. Dat komt op de werkvloer niet alleen tot uitdrukking in het ontbreken van openlijk uitgesproken normatieve standpunten over iemands levensstijl, maar ook in het ogenschijnlijk eindeloos geduld en begrip voor de situatie waarin mensen verkeren. Tijdens één van mijn observaties in het buurtsteunpunt Zuid van het Leger des Heils in Apeldoorn zag ik daar ook een voorbeeld van. Een man zat al geruime tijd buiten het gebouw gitaar te spelen. Toen ik vroeg naar zijn situatie vertelde de professional van het Leger des Heils mij: *“Hij heeft teveel psychiatrische klachten. Je kunt eigenlijk geen gesprek met hem voeren, al lijkt hij de laatste tijd wel wat meer met zijn voeten op aarde te staan. De eerste drie maanden wisten we niet eens hoe hij heette. Ik vroeg dan: “hoe heet je?” en dan zei hij: “Amanda heette m’n moeder en ik heb haar verkracht”. Hij is eigenlijk heel slim. Hij heeft VWO gedaan en scheikunde gestudeerd. Hij spreekt een aantal talen en hij weet heel veel. Een tijdje geleden ging een collega weg. Toen heeft hij een prachtig kaartje geschreven. Toen dacht ik: hé, dat kan hij dus wel. En toen zijn we gaan e-mailen. Daar kan hij beter verwoorden wat hij wil zeggen. Hij komt hier nu al bijna drie jaar. Hij heeft in Zutphen even in een begeleid wonen gezeten, maar dat kostte 400 euro per maand en dat had hij er niet voor over. Hij wil ook niet. Hij is een vrijbouter, die dan weer eens in Duitsland zit, dan weer in Engeland. Vorige week heette hij ineens Nico. Hij kan heel verrassend uit de hoek komen. Soms belt hij ons op en dan vraagt hij of hij even gitaar mag komen spelen. Hij is, ondanks dat hij zo vaak psychotisch is, toch zo slim dat hij dit leven vol kan houden. Hij neemt niks mee dat hij niet nodig heeft. Hij laat soms ook spullen bij ons liggen. Als hij het dan weer nodig heeft, dan regelt hij het weer ergens anders. Aan de ene kant is het triest, maar het is toch ook wel mooi om te zien hoe vindingrijk hij is”.*²³²

Het relationele mensbeeld lijkt ook bij het Leger des Heils verweven met het klassiek christelijk mensbeeld. Juist ook tijdens mijn observaties bij instellingen van het Leger des Heils ben ik veel professionals tegengekomen die het belang van de relatie voorop stellen en veel tijd en energie steken in het krijgen van een vertrouwensrelatie met de mensen die zij ondersteunen. In het buurtsteunpunt van het Leger des Heils in Apeldoorn²³³ vertelde een professional mij: *“Men komt hier vaak binnen met een concreet probleem. Een formulier dat ze niet snappen of zo. Maar vaak is het formulier niet het echte probleem, maar een symptoom dat er veel meer aan de hand is. Pas na een tijdje, als er vertrouwen is, komt dat aan de orde.*

232 Observatieverslag buurtsteunpunt Leger des Heils Apeldoorn, (2008).

233 Uit: Verslag observatiedag Leger des Heils buurtsteunpunt Apeldoorn, 9 juli 2006.

Een groot deel van de mensen hier heeft helemaal geen vertrouwen in hulpverlening. Soms hebben ze van kinds af aan al in een instelling gezeten en zijn ze helemaal afgeknapt”.

Waarden als menselijkheid, respect en compassie, die verbonden zijn aan een relationeel mensbeeld, staan in de ondersteuning van mensen door professionals van het Leger des Heils centraal.

Misschien is het wel zo dat een combinatie van het klassiek christelijk mensbeeld van Augustinus met het relationele mensbeeld van Levinas een ‘modern christelijk’ mensbeeld oplevert, dat dominant is bij zowel de diaconale organisaties als het Leger des Heils.

5.5 Professionaliteit en vakmanschap

In de formele stukken van het Leger des Heils wordt professionaliteit vooral omschreven als technisch-instrumentele professionaliteit. Zo beschrijft het jaarverslag 2015 dat kwaliteit van zorg wordt bereikt door (ik citeer):

- *het voldoende toegerust zijn van medewerkers;*
- *werken volgens de Leger des Heils-aanpak;*
- *het (op)stellen van een juiste en/of volledige diagnose, indicatie-aanvraag of indicatiestelling;*
- *methodisch werken;*
- *zorgvuldigheid in handelingen of overdracht.*

De gevolgen van het onvoldoende werken conform deze standaarden, kunnen zijn dat cliënten niet of onvoldoende geholpen zijn, er verkeerde zorg is geleverd of dat zorg te laat kwam of hulp en zorg onvoldoende effectief waren. Binnen de organisatie wordt in opzet methodisch gewerkt. Beleid is dat iedere cliënt beschikt over een individueel zorgplan. In het zorgplan worden doelen gesteld en acties geformuleerd. Periodiek wordt met de cliënt geëvalueerd of acties zijn uitgevoerd en of doelen bereikt zijn. Aan de hand daarvan kan het zorgplan worden bijgesteld. Vanuit de interne kwaliteitsaudits komt naar voren dat verbetering gewenst is op het gebied van het met de cliënt tijdig evalueren van het zorgplan. Intern zijn maatregelen genomen om dit aspect structureel te borgen in de hulpverlening. Deskundigheid van personeel is een blijvend aandachtsgebied. Binnen de organisatie werken diverse functionarissen die geregistreerd moeten zijn binnen een beroepsregister. Betreffende gezondheidsprofessionals, bijvoorbeeld verpleegkundigen, zijn BIG-geregistreerd, en medewerkers van hbo-niveau die actief zijn in Jeugdzorg zijn geregistreerd in het Jeugdzorgregister²³⁴.

Nazoekend wat wordt bedoeld met werken volgens de ‘Leger des Heils aanpak’ kwam ik bij de criteria die daarvoor door het Leger des Heils voor al haar professionals zijn

²³⁴ Leger des Heils Jaarverslag 2015, P. 97-98

geformuleerd, waarmee zij zich ten opzichte van andere (zorg)instellingen zouden moeten onderscheiden. Die criteria ²³⁵ luiden:

- Het engagement / partner zijn van mensen zonder helper, gevoed vanuit de christelijke identiteit/gedrevenheid, vasthoudendheid, professionaliteit en imago;
- Het integrale aanbod: het vanuit verschillende erkenningen / toelatingen kunnen inzetten van vakdisciplines. Met een integrale ontschotte aanpak op alle leefgebieden is de organisatie in staat de situatie van uitsluiting te doorbreken en te werken aan een zinvol perspectief voor cliënten;
- Het specialisme in het omgaan met complexe gedragsproblemen die vaak oorzaak zijn van uitval uit de (reguliere) zorg en waar andere zorgaanbieders geen antwoord meer hebben op de hulpvraag of de combinatie van gedrag / ziektebeelden van mensen zonder helper.

Er is ook een expertisecentrum, dat professionals kan ondersteunen en scholen in deze specifieke ‘Leger des Heils aanpak’. Met name uit het eerst genoemde criterium komt een veel normatiever beeld van de gewenste professionaliteit naar voren dan een eerste omschrijving van de gewenste professionaliteit in het jaarverslag doet vermoeden.

Het tweede criterium in deze aanpak, dat betrekking heeft op het integrale aanbod, is mij het meest opgevallen bij mijn observaties op diverse afdelingen van het Leger des Heils in Apeldoorn. Professionals hebben in hun dagelijkse praktijk veel last van de bureaucratische procedures die het gevolg zijn van de diverse financieringsstructuren en de daaraan verbonden verantwoordingsmechanismen. Dat dit een worsteling voor de organisatie is, verwoordt Ine Voorham treffend in een gesprek over de vergelijking tussen het Leger des Heils en andere dienstverlenende organisaties: *“Ik moet een beetje chargeren, want bij allebei zijn uitzonderingen. Maar in zijn algemeenheid moeten diensten zoals de sociale dienst zich aan patronen en formats houden. Ze zijn er om regels en wetten uit te voeren. Wij zijn natuurlijk ook onderhevig aan wetten en regels. We mogen dan wel eens burgerlijk ongehoorzaam zijn, maar toch niet altijd. Bij ons is een van de kenmerken: drie keer linksom is ook rechtsom. Het is: zoek naar creatieve mogelijkheden om mensen toch te kunnen helpen. En dat vind je dus veel minder bij de organisaties die een concrete opdracht hebben, die ook productie moeten leveren. Bij ons moeten we inmiddels ook productie leveren, omdat de financiering in Nederland zo geregeld is, maar de kunst is -en dat is echt een kunst- om zoveel mogelijk profijt te hebben van de stramien door je toegang hebt tot middelen,*

²³⁵ Jaardocument 2011, P. 31 en 32

want daardoor hebben de kwetsbare mensen ook toegang tot middelen, maar ook zoveel mogelijk de ruimte te zoeken, de randen op te zoeken, er soms ook overheen te gaan, daar met beleidsmakers en bewindspersonen ook over in gesprek te zijn, om voor kwetsbare mensen alternatieven te bedenken, die ze zelf niet meer bedenken, omdat ze niet gehoord worden, geen toegang hebben, geen energie meer hebben.”

Eigenlijk lees ik de strategie van Ine Voorham als een poging tot normatieve professionalisering. Professionals moeten zich aan de regels houden, maar moeten vooral ook hun eigen morele kompas volgen.

In de praktijk van het Leger des Heils kwam ik veelvuldig sluikwerk tegen. Zo moet voor de AWBZ gefinancierde zorg (sinds 2015 WLZ)²³⁶ en voor de sociale activering (gefinancierd door gemeenten) veel administratie worden bijgehouden. Professionals zijn hierover niet enthousiast:

Dat kost veel tijd. Ik zou die tijd liever in de mensen steken. Het kan je wel bewust houden van de kwaliteit die je levert. Ook van de concurrentie die er is. Het kan ook aan een ander uitbesteed worden. Dat houd je wel scherp. Maar zoveel rapportjes, ik kreeg wel eens het gevoel dat de cliënten me van het werk hielden. In de AWBZ is het heel erg. Je kunt alleen tijd declareren die je met mensen doorbrengt. Tijd op kantoor kan je niet declareren, want dan ben je niet bij de cliënt. We nemen dus de laptop maar mee, om bij de cliënt te zijn. Dan zit je soms bij mensen in huizen waar het een ontzettende chaos is en dan zie je ze wel verbaasd kijken naar dat gedoe met die laptop. Eigenlijk zou je daar ook je hulpverleningsplan moeten schrijven, maar dat doen we niet. Dat gaat echt te ver. Het uren schrijven en verantwoorden, daar draait het om. Het verplicht invullen van vragenlijsten, die totaal niet relevant zijn. Ik doe gelukkig dat AWBZ werk niet meer. Ik was 3 uur bezig om een indicatie voor te bereiden (info verzamelen, alles faxen en dan die intake met al die irrelevante vragen die je wel door moet lopen). Maar je kunt pas helpen als de indicatie rond is.

Omdat de integrale aanpak van het Leger des Heils niet altijd past bij de indeling die de wetgeving in het sociaal domein en in de zorg hanteert, is de ondersteuning die door het Leger des Heils wordt geleverd niet altijd te declareren. In het jaarverslag 2015 van het Leger des Heils wordt hierover geschreven: *Het Leger des Heils richt zich op kwetsbare groepen in de samenleving. Deze mensen hebben te maken met een cumulatie van risicofactoren en problemen op meerdere leefgebieden. Veel activiteiten van de stichting worden dan ook uitgevoerd over de grenzen van door de overheid via regelgeving afgebakende*

²³⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verpleeghuizen-en-zorginstellingen/inhoud/wet-langdurige-zorg-wlz>

financieringssystemen. Het gaat dan met name om de overgangsgebieden tussen Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) – Wet langdurige zorg (Wlz) – Zorgverzekeringswet – Forensische zorg – Reclassering – Wet op de Jeugdzorg. Hierdoor wordt niet alleen, al dan niet tijdelijk, de toegankelijkheid van hulp en zorg voor cliënten van het Leger des Heils bemoeilijkt, maar blijken geleverde hulp en zorg niet aan de formele kaders te voldoen. Declaratie van de geleverde hulp en zorg is dan niet mogelijk. Het Leger des Heils hanteert als uitgangspunt dat wordt aangesloten bij de eerste behoeften van kwetsbare mensen. Derhalve aanvaardt de organisatie vooralsnog dit risico. De baten uit eigen fondsenwerving zijn deels beschikbaar voor dit resterende positioneringsrisico. Wel zal het Leger des Heils zich beijveren om dergelijke effecten tijdig te signaleren bij de overheid. Dit mag er echter niet toe leiden dat ‘Leger des Heils- producten’ door overheid en financiers niet (meer) herkend worden. De bedrijfsvoering is erop gericht om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij beschikbare overheids- en andere subsidieregelingen. Hiertoe behoort ook het behoud en onderhouden van (eisen verbonden aan) de erkenningen en toelatingen. Binnen de organisatie is op structurele basis specialistische deskundigheid op het gebied van regelgeving aanwezig²³⁷.

Ook tijdens mijn observaties kwam dit probleem aan de orde. Mensen die niet direct een indicatie willen (laten) aanvragen krijgen toch hulp van het Leger des Heils. Bij het Leger des Heils komt het ook vaak voor dat mensen niet komen opdagen op een afspraak. De uren die hierdoor verloren gaan kunnen niet worden gedeclareerd. Ook zijn er hulpvragers met een grotere zorgbehoefte dan waarin hun indicatie voorziet. In een aantal van deze situaties wordt door het Leger des Heils meer hulp geleverd dan waarvoor wordt betaald. Een professional bij het buurtsteunpunt vertelt mij hierover:

We plannen dit tegenwoordig allemaal op één dag. Dan kan je vanaf die dag ook gaan schrijven. Maar we doen ook wel dingen die je niet kunt declareren. Bijvoorbeeld als je meer tijd kwijt bent door een crisissituatie, dan moet je eigenlijk een nieuwe indicatie maken. Wij gaan dan toch helpen. Het bedrijfsbureau zorgt dan wel weer voor de financiële afhandeling. Je mag niets achteraf declareren als er geen indicatie was.

Ook werkers in de jeugdzorginstelling zijn veel tijd kwijt aan papierwerk. De vele protocollen sluiten hier echter alle creativiteit en maatwerk in de hulpverlening uit. Daarnaast zijn er strakke financiële kaders. Opvallend is in dit verband een opmerking van een medewerker over de reorganisatie die bij Jeugdhuis de Enk heeft plaatsgevonden: *Onze instelling maakt sinds 1 januari 2007 onderdeel uit van het CWZW in Gelderland (= centra voor wonen, zorg en welzijn). Sinds 1 januari 2008 is sprake is van gecombineerde groepen. We kunnen nu beter inspelen op de vraag uit de jeugdzorg.*

²³⁷ Jaarverslag 2015 Leger des Heils, P. 97

De woordkeuze maakt duidelijk dat de vraag uit de jeugdzorg leidend is en dus niet in eerste instantie de vraag van de kinderen of hun ouders zelf. Ook hier trof ik voorbeelden van sluikwerk aan, zoals in deze uitspraak van een professional van het Jeugdhuis: *Sommige collega's vinden het moeilijk. Zij kiezen voor de kinderen. We zitten nu eenmaal in een spagaat. Het moet wel kostendekkend zijn.*

In de buurtsteunpunten in Apeldoorn komen onder andere mensen met een bijstandsuitkering, die worden aangemeld door de gemeente Apeldoorn voor sociale activering. Het Leger des Heils onderscheidt zich hier van andere hulpverlenende instellingen door zich uitsluitend te richten op mensen die een zeer lange afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Het gaat om mensen die niet in staat zijn om vrijwilligerswerk te doen, omdat basale vaardigheden (zoals op tijd opstaan, contacten maken met andere mensen etc.) ontbreken, omdat er sprake is van verslaving of omdat er een grote culturele barrière is. Een professional vertelt hierover: *Naast de openstelling financiert de gemeente ook de sociale activeringstrajecten (...). Vroeger deed het Leger des Heils alles wat vóór de sociale activeringstrajecten kwam. Maar dat is natuurlijk onzin, want dat is ook sociale activering. Nu erkent de gemeente dat ook en kunnen wij ook trajecten doen. Zo'n traject, tot iemand bijvoorbeeld vrijwilligerswerk doet, mag maximaal 2 jaar duren.*

In de wijken waar buurtsteunpunten zijn wordt ook 'outreaching' gewerkt. Mensen die zelf niet met hun hulpvraag komen, kunnen daardoor thuis worden opgezocht. Het gaat dan om mensen die niet op een afspraak in het buurtcentrum komen of om mensen die door andere hulpverleners worden aangemeld als 'zorgwekkende zorgmijders'. Professionals van het wijksteunpunt doen dit werk graag:

Ik ben wijkwerker. Het wijkwerk geeft heel veel vrijheid om mensen op te zoeken die zorgmijdend zijn. Ze kennen jou en vinden het leuk dat je langs komt. Het maatschappelijk werk belt soms dat iemand niet meer op de hulpverlening komt. Dan gaan we kijken en proberen we een brug te slaan. Bij indicatiewerk kan dat niet. Geplande zorg is zorg. Maar je mag niet steeds rapporteren dat iemand niet is komen opdagen. 'Vasthoudendheid' is één van de kreten in onze visie. Dat maken we ook waar, door het buurtwerk.

Een andere groep betreft mensen die begeleiding krijgen vanuit het buurtsteunpunt. De AWBZ vergoedt deze begeleiding en hiervoor is dus ook een indicatie vooraf nodig. Bij het Leger des Heils gaat het meestal om de moeilijke gevallen, bijvoorbeeld mensen met een ernstige verslaving of meervoudige problematiek. Het probleem dat zich hier bij de indicatiestelling voordoet, is dat er maar één aanbieder mag zijn per cliënt. Dat betekent dus dat de cliënt voor één hulpverlener moet kiezen. Als een thuiszorginstelling bijvoorbeeld zorg levert, zoals persoonlijke verzorging of het verzorgen van wonden, dan kan het Leger des Heils geen begeleiding meer leveren, ook niet als de betreffende zorginstelling eigenlijk

niet in staat is om dezelfde ondersteuning te bieden die het Leger des Heils zou kunnen bieden. In de praktijk betekent dit, dat mensen begeleiding krijgen van het Leger des Heils, als er verder geen verpleegkundige of verzorgende handelingen nodig zijn. In een enkele situatie wordt toch begeleiding geboden en accepteert het Leger des Heils dat hier geen vergoeding tegenover staat.

Kenmerkend van het Leger des Heils is dat deze organisatie vormen van hulpverlening biedt die zich op de grensvlakken van verschillende werkvelden bevinden. Zo wordt geprobeerd om voor mensen met meer dan één probleem de schotten tussen de verschillende ‘zorgbranches’ te doorbreken. Een professional bij de Wending Meerzorg zegt hierover: *Afdelingen hier zijn ontstaan, omdat we zagen dat bepaalde problematiek van mensen niet verholpen kon worden. Waar de nood hoog is, daar zoekt het Leger des Heils naar nieuwe oplossingen. De basishouding is dat je mensen helpt. Maar dan wel daar waar nood is, waar een hulpvraag ligt. Er wordt geen product ontwikkeld omdat er geld voor is. Wij zijn daar heel stellig in. Wat de reguliere zorg kan oppakken, dat hoeven wij niet te doen. (...). Ik vind ook dat we echt moeten kijken naar waar wij ons op moeten richten. En dan pas hoe je de financiering daaronder krijgt. Niet andersom. Je loopt daardoor soms achter de feiten aan, maar dan ben je wel ingesprongen op een nood.*

5.6 Kansen en beperkingen voor responsiviteit

Er wordt bij het Leger des Heils methodisch gewerkt. Uitgangspunt van de benadering is dat alle problemen en omstandigheden van de cliënten in kaart worden gebracht, zoals onder meer op het gebied van huisvesting, woonvaardigheden, lichamelijke gesteldheid, psychische gesteldheid, verslaving, sociale vaardigheden, relatie met justitie, financiën, dagbesteding en zingeving. Ook wordt informatie over begaafdheid, lichamelijke beperkingen, signalen over seksueel misbruik en mishandeling meegenomen in de intake. Het Leger des Heils heeft hiervoor een zelf ontwikkeld programma, waarin alle bovengenoemde ‘hulpvragerindicatoren’ in kaart worden gebracht en waar vervolgens ook de hulpverlening op wordt afgestemd. Er wordt ook gebruik gemaakt van gevalideerde methodes. Zo werd tijdens mijn bezoek aan de Wending Behandeling bijvoorbeeld gebruik gemaakt van het groepsgewijs aanleren van sociale vaardigheden volgens de Goldsteinmethode. In het Jeugdhuis werd gewerkt met het sociaal competentiemodel, waar ook elders in Nederland mee wordt gewerkt.

Tijdens mijn observaties viel mij in het Jeugdhuis op dat medewerkers er openlijk over klagen dat het belang van de organisatie sterker lijkt te wegen dan het belang van de individuele kinderen:

Het is allemaal commercieel. Je moet hard buffelen. Alles draait om budgetten. Maar tien van deze kinderen moeten hier wel zijn om het betaalbaar te houden. Voor de kinderen zelf is het

niet goed. Het is echt een jungle. Je moet wel heel sterk zijn als kind om je hier te handhaven (...) Dit soort jeugthuizen, dat zijn bestaande instituties, die zichzelf in stand houden. Ze zijn er en er werken mensen, dus daarom blijven ze bestaan. Dus gaan kinderen ook steeds weer naar dit soort huizen. En dan is de cirkel weer rond. Eigenlijk moet je dit niet willen. Hier kweek je boefjes. De opvallende hoeveelheid aandacht en de tijd die in andere afdelingen van het Leger des Heils aan mensen wordt besteed, is bij het Jeugdhuis juist beperkt. Medewerkers in het Jeugdhuis zijn zelf ook heel kritisch over het gebrek aan tijd en aandacht voor de kinderen: Eigenlijk hebben kinderen liefde nodig. Die hebben ze niet gehad. Maar wij komen er ook niet aan toe. Zo iemand als deze jongen, die heeft permanent aandacht nodig. Maar dat lukt niet met nog negen andere kinderen erbij op een groep.

Ik heb mij afgevraagd waarom het Jeugdhuis zo'n vreemde eend in de bijt van het Leger des Heils in Apeldoorn is. Het is niet reëel om aan één dag meelopen in deze instelling verregaande conclusies te verbinden. Ik vermoed echter dat dit verband houdt met de door mij eerder benoemde beperkingen voor responsiviteit, zoals een grote hoeveelheid formele regels en protocollen. Maar ook het feit dat kansen voor responsiviteit zich hier niet voordoen, vanwege een gebrek aan tijd, budget en ondersteuning vanuit het management zou hier mogelijk debet aan kunnen zijn.

Die kansen voor responsiviteit worden door de andere afdelingen van het Leger des Heils wel benut. Een professional van het Leger des Heils antwoordde op mijn vraag naar wat bij het Leger des Heils nu anders is dan bij soortgelijke hulpverleningsinstanties, die niet tot het Leger des Heils behoren: *“Niet om met modder te gooien hoor, maar de tijd die we voor mensen nemen, ook om een vertrouwensrelatie op te bouwen, ook als het een periode van één kant komt, die zie je elders weinig terug”*.²³⁸

Met uitzondering van het Jeugdhuis heb ik binnen de diverse geledingen van het Leger des Heils het ‘krachtenperspectief’ als aspect van persoonlijke professionaliteit opvallend vaak herkend. Juist bij de mensen waar het Leger des Heils zich op richt, die bij vrijwel geen enkele andere hulpverleningsinstantie (meer) terecht kunnen vanwege de complexiteit van de problematiek, heb ik gezien hoe professionals voortdurend op zoek zijn naar mogelijkheden van mensen. Zij accepteren dat dit soms langzaam gaat en dat er vaak na twee stappen vooruit weer een stap achteruit wordt gezet. Maar niemand wordt opgegeven. Iedereen die bij het Leger des Heils aanklopt voor hulp kan bij het Leger des Heils terecht, zelfs al zijn de ervaringen met de persoon in kwestie vanuit eerdere contacten negatief. Na een schorsing wordt iemand die zich misdragen heeft toch weer in behandeling genomen. Iemand die tijdens de behandeling heeft toegegeven aan een alcoholverslaving krijgt toch

²³⁸ Observatieverslag buurtsteunpunt Leger des Heils Apeldoorn (2008).

weer een nieuwe kans. Een medewerker van een buurtcentrum zegt hierover:

Ik ben het niet eens soms met uitspraken over cliënten als 'iemand's eigen wil of iemand's eigen verantwoordelijkheid'. Verslaving kan van invloed zijn op iemand's wil. Als iemand zegt: "ik stop niet met zuipen" wil dat nog niet zeggen dat dan dus ook de hulp maar moet stoppen".

Bij buurtzorg heb ik ook presentie als professionele houding gezien. Ook mensen die zich slechts zo nu en dan melden, maar daarnaast een zwervend bestaan leiden, zijn welkom.

In de residentiële hulpverlening gelden meer vaste dagritmes. Het werk is hier minder reflectief dan bij buurtzorg. Toch valt op dat ook hier geprobeerd wordt om nauw aan te sluiten bij de wensen en de mogelijkheden van de hulpvragers. Dat bleek onder meer uit de ruimte die zij krijgen om zelf te bepalen hoeveel uur per dag zij behandeld willen worden en wat ze in de resterende uren willen doen. Volgens betrokkenen zelf lag dit regime bij andere instellingen waar zij in behandeling waren geweest anders en werd een strenger behandelritme aangehouden: *Ik heb ook in de Jellinek kliniek gezeten, maar daar kreeg ik de hele dag therapie en daar kon ik niet tegen. Hier mag ik 50% werken in de tuin en dat wil ik graag. (...) Gelukkig krijg ik de tijd hier. Als je hier maar kunt laten zien dat je serieus aan je problemen werkt, dan gunnen ze je de tijd die je daarvoor nodig hebt. Het kostte mij heel veel moeite om echt goed mijn probleem te kunnen benoemen. Alles hangt met alles samen. Als je dat helder hebt, moet je doelen beschrijven, maar ook hele concrete activiteiten om aan die doelen te werken. Bij andere clubs, zoals AA, moet je ontbijten, een dagritme hebben en zo. Maar dat weet ik allemaal wel. Er zijn wel mensen voor wie dat al heel moeilijk is hoor. Maar voor mij zit daar niet het probleem. Het is veel gecompliceerder. Ik ga het wel redden hoor. In het begin dacht ik van niet. Het eerste jaar is niet zo moeilijk, maar op de langere termijn slaagt maar zo'n 30 tot 40%. Daar ben ik me heel goed van bewust.*

De openheid uit zich bij presentie ook in de benadering van anderen. Een kenmerk daarbij is dat hulpverleners het eigen oordeel opschorten en zich laten verrassen. Ook hiervan heb ik voorbeelden gezien tijdens mijn bezoeken aan de afdelingen van het Leger des Heils. Professionals uitten openlijk hun verwondering over wat mensen te bieden hebben, ondanks de kwetsbare situatie waarin zij zich bevinden.

Presentie viel ook op in de informele momenten, als van behandeling geen sprake was. Er was dan wel ruimte voor een gesprek of een arm om een schouder.

Bij partnerschap in een hulpverleningsrelatie wordt de hulpvrager een volwaardige actor in het hulpverleningsproces. Waar veel professionals in de sectoren zorg en welzijn sceptisch zijn als het gaat over de competenties van burgers om hun eigen vraag te formuleren, met name als het gaat om lager opgeleiden, neemt het Leger des Heils die competentie als uitgangspunt. Als invalshoek wordt dus genomen dat de cliënt in principe competent is, hoewel deze competentie niet per definitie absoluut is en (vaak) aangevuld moet worden

met deskundigheden van begeleiders en consulenten²³⁹. Daarbij wordt uitgegaan van gelijkwaardigheid, hoewel er wel een verschil in hiërarchie is.

Ine Voorham zegt hierover:

“Natuurlijk is er een verschil in hiërarchie tussen een hulpverlener en een hulpvrager. Dat kan niet anders. Dat kan je niet wegnemen, maar respect, dat kan je er wel zo hoog mogelijk naast zetten. Eén van de dingen die bij ons heel hoog in het vaandel staat is de cliënt centraal te zetten. Dat is meer dan alleen een mooie slogan, maar echt, ik zeg soms tegen mijn medewerkers: “je moet met je handen op je rug het eerste contact leggen en eerst maar eens van die cliënt horen wat hij of zij nou zo graag zou willen en niet wat jij methodisch geleerd hebt als eerste maar af te raffelen. Maar je moet wel je verstand erbij houden, want anders kwam die cliënt niet bij jou om hulp”.

Dat echt willen luisteren naar het verhaal van de cliënt, zonder daar gelijk de eigen professionele opvattingen op te projecteren, vind ik één van de opvallendste kenmerken van responsiviteit binnen het Leger des Heils.

Medewerkers van het Leger des Heils proberen voor de mensen met wie zij te maken hebben gekregen ook bruggen te bouwen naar de reguliere samenleving, om zo mensen daarin weer een plek te geven die deze op eigen kracht niet kunnen verwerven.

Binnen het Leger des Heils kon het gebruik maken van ervaringskennis van hulpvragers vooral worden aangetroffen bij Meezorg Behandeling, waar mensen met een alcoholverslaving zich ook geholpen voelden door de ervaringen van lotgenoten.

Een professional van een verslavingskliniek van het Leger des Heils²⁴⁰ zegt hierover: *“Het is belangrijk om mensen weer zelfvertrouwen terug te geven. Die zijn ze meestal volledig kwijtgeraakt. Je hebt hier vogels van allerlei pluimage. Mensen die jaren op straat hebben gelopen, maar ook bijv. een arbo-arts, een onderwijzeres en een directeur van een machinefabriek. Echt allerlei soorten mensen. Mensen met een baan, huisvrouwen en mensen die jarenlang op straat leefden. Hun grootste kracht is dat zij zichzelf behandelen.”* Mensen die deze kliniek bezoeken krijgen ruimschoots de tijd om aan hun verslaving te werken. Datzelfde begrip en geduld kwam ik ook tegen bij professionals die zorgen voor mensen die in de naastgelegen stichting Meezorg zijn opgenomen. Het betreft vaak nog relatief jonge mensen, die door een combinatie van verslaving, geweld en ongezond gedrag in dit verpleeghuis moeten worden opgenomen. Het zijn mensen waar de reguliere hulpverlening geen kant meer mee op kan, maar die hier mogen zijn wie zij zijn.

²³⁹ Zie ook J.H. Bosselaar (2005).

²⁴⁰ Uit: verslag observatiedag de Wending, Apeldoorn. 10 juli 2006.

5.7 Betekenis van deze casestudie voor het conceptueel raamwerk

Theoretisch²⁴¹ richten maatschappelijke organisaties zich vaak op achtergestelde groepen of minderheden in de samenleving, die noch door de markt noch door de overheid geholpen worden omdat zij op de een of andere manier geen recht (meer) hebben om geholpen te worden. Het Leger des Heils levert hiervoor een grote hoeveelheid bewijs.

Hoewel het Leger des Heils in Apeldoorn uit meerdere te onderscheiden afdelingen bestaat, lijkt het toch mogelijk om op basis van mijn waarnemingen een aantal bevindingen te beschrijven die van betekenis kunnen zijn voor mijn conceptuele raamwerk voor het duiden van responsiviteit.

Opmerkelijk is, dat professionals van het Leger des Heils geen normatieve standpunten innemen over het gedrag van de mensen aan wie zij hulp bieden. Als mensen ervoor kiezen om onder een brug te wonen, dan wordt die keuze gerespecteerd. Aan de andere kant wordt wel rekening gehouden met situaties die de eigen wil en de eigen verantwoordelijkheid van mensen voor keuzes die ze maken kunnen belemmeren, zoals bijvoorbeeld verslaving.

Ik constateerde bij de professionals van het Leger des Heils een dominant mensbeeld, dat een combinatie van een klassiek christelijk mensbeeld en een relationeel mensbeeld zou kunnen zijn. Omdat ik diezelfde combinatie ook aantrof bij diaconale instellingen, wil ik de term 'klassiek christelijk mensbeeld' vervangen door 'modern christelijk mensbeeld'. Ik meen daarmee recht te doen aan het type maatschappelijke organisaties waarbinnen professionals de mens zien in relatie tot een hogere realiteit, maar daarbij ook waarden belangrijk vinden die ik in verband heb gebracht met een relationeel mensbeeld, zoals menselijkheid, compassie, respect, wederkerigheid en barmhartigheid. Dit is dus een eerste aanpassing die ik naar aanleiding van deze casestudie heb gedaan in het conceptueel raamwerk voor het duiden van responsiviteit.

Ik heb overwogen om de term 'christelijk mensbeeld' te vervangen door een term die meer omvattend zou zijn, bijvoorbeeld een spiritueel of religieus mensbeeld. Waarden als bijvoorbeeld compassie staan immers ook in het Boeddhisme centraal en de mens zien in relatie tot een hogere realiteit is ook in andere religies aan de orde. Ik heb daarvoor niet gekozen, omdat ik mijn onderzoek heb gedaan bij organisaties waar ik geen professionals met een anders geïnspireerd mensbeeld heb aangetroffen. Dat neemt niet weg dat dit bij professionals in andere organisaties wellicht wel het geval zou kunnen zijn.

Alleen al door de term 'Leger' in de naam van de organisatie vermoedde ik bij het Leger des Heils een hiërarchische cultuur. Toch heb ik die niet zo dominant aangetroffen als ik had

²⁴¹ John Hopkins Comparative Sector Project (1997). P. 5-6

verwacht. Weliswaar kent de organisatie een hiërarchische inrichting, maar de waarden die ik heb aangetroffen passen meer bij een adhocratiecultuur. De professionals zijn sterk naar buiten gericht bezig, flexibel inspelend op vraagstukken waarmee zij geconfronteerd worden, innovatief en voortdurend al experimenterend zoekend naar nieuwe oplossingen. De mensen die bij het Leger des Heils geholpen worden hebben vaak al met andere instellingen te maken gehad. Het verschil met de aanpak van het Leger des Heils lijkt uit de ervaringen elders toch vooral te zitten in het maatwerk dat het Leger des Heils kiest bij het oplossen van het probleem en in de integraliteit van die oplossingen, passend in het levenspatroon van mensen.

Die integrale manier van werken, waarbij ook tussen de schotten van de regelgeving en de financiering in naar oplossingen moet worden gezocht, leidt in de dagelijkse praktijk tot veel sluikwerk door professionals. Anders dan bij diaconale organisaties, die niet afhankelijk zijn van de overheid, hebben professionals bij organisaties zoals het Leger des Heils dus wel last van de afhankelijkheid van de overheid, zoals professionals van de Nierstichting ook last hadden van de afhankelijkheid van de markt. Daarop reflecterend vermoed ik dat niet alleen de waardensfeer binnen een bepaalde organisatie verband houdt met responsiviteit, maar dat ook de afhankelijkheid van derden voor de financiering van de betreffende organisatie een rol speelt. Die financiële afhankelijkheid kan responsiviteit in de weg staan, waardoor professionals alleen nog door het toepassen van sluikwerk in staat zijn om te doen wat werkelijk voor mensen van betekenis is.

Normatieve professionaliteit, in de zin dat zij in de relatie tot anderen verder gaan dan de 'standaard' oplossingen, wordt vanuit bestuur en management van het Leger des Heils heel duidelijk aangemoedigd. Dat leidt in de dagelijkse praktijk tot het vinden van 'maatwerk' oplossingen, waarbij eerst bezien wordt wat werkelijk van betekenis voor de ander is, om vervolgens de financiering die daarvoor nodig is vanuit de verschillende wetten bij elkaar te sprokkelen. Het feit dat professionals, ondanks de daarvoor vaak knellende regelgeving, toch meestal hun morele kompas volgen, is in de dagelijkse praktijk bij het Leger des Heils opvallend. In deze casestudie zie ik dan ook vooral bevestigd dat ondersteuning van normatieve professionaliteit door bestuur en management van belang is voor responsiviteit. Het leidt tot het bieden van individueel maatwerk en tot integraal werken, twee begrippen die in de praktijk van het sociaal domein vaak genoemd worden, maar die pas betekenis krijgen als daar door professionals werk van wordt gemaakt en professionals daarvoor de ruimte krijgen vanuit bestuur en management. Ik voeg beide begrippen daarom ook toe aan het conceptuele raamwerk voor het duiden van responsiviteit. De gedrevenheid van bestuur en management, in alle lagen van de organisatie, om vanuit kernwaarden van de organisatie te zoeken naar wat voor mensen werkelijk van betekenis is, lijkt daadwerkelijk de kans op responsief handelen op het uitvoerend niveau binnen de organisatie te vergroten. Alle professionals die ik bij het Leger des Heils ontmoette waren bekend met

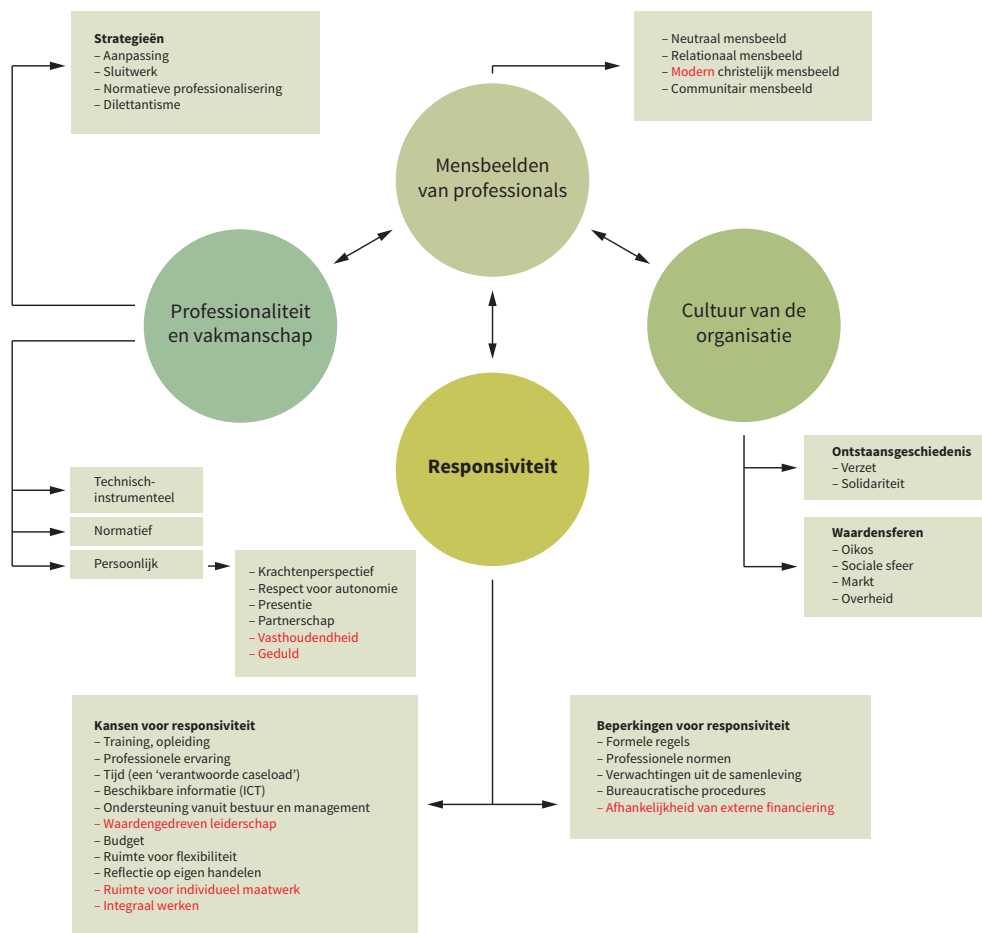
de kernwaarden van de organisatie, zoals die door het management werden uitgedragen. Moreel leiderschap, of misschien beter geformuleerd: waarden gedreven leiderschap, lijkt er toe te doen als het gaat om responsiviteit. Ik wil de term 'waarden gedreven leiderschap' dan ook toevoegen aan het conceptueel raamwerk in het verlengde van de ondersteuning vanuit bestuur en management.

Andere bevindingen waren een bevestiging van wat ik in de praktijk bij de Nierstichting had gezien en leidden wat mij betreft niet noodzakelijk tot verdere aanpassing van het conceptueel raamwerk.

Hoewel het Leger des Heils in al haar uitingen aangeeft responsief te willen zijn, lijken de aan overheidsfinanciering verbonden prestatieafspraken een bedreiging te vormen voor die responsiviteit. Immers, wat voor iemand van grote betekenis kan zijn, wil nog niet zeggen dat dit ook door de financier (overheid of zorgverzekeraar) als zodanig wordt gewaardeerd. Het lijkt erop dat het Leger des Heils daar in de praktijk lenig mee om gaat. Opvallend vind ik dat er vanuit het management heel duidelijk wordt aangegeven dat de waarden die gelden bij de hulpverlening belangrijker zijn dan regels en geld. Professionals voelen zich in de dagelijkse praktijk daardoor ook vrij om daar vanuit te mogen gaan. Bij het Jeugdhuis zag ik daarin een uitzondering. Daar hebben de wet- en regelgeving en de hoogte van de beschikbare budgetten een belemmerende invloed op responsief handelen door professionals en lijken de kernwaarden van het Leger des Heils er minder toe te doen dan bij de andere afdelingen.

Theoretisch gezien zouden maatschappelijke organisaties onder meer door hun kleinschaligheid meer responsief zijn dan overheidsorganisaties²⁴². Het Leger des Heils is een maatschappelijke organisatie die bepaald niet gekenschetst door kleinschaligheid. Toch vond ik bij het Leger des Heils een grote hoeveelheid bewijs voor een responsieve houding van professionals. De belangrijkste conclusie van deze casestudie is voor mij dan ook dat kleinschaligheid van een maatschappelijke organisatie geen noodzakelijke voorwaarde hoeft te zijn voor responsiviteit van de daarin werkzame professionals.

²⁴² John Hopkins Comparative Sector Project (1997). P. 5-6



Figuur 5.1: Tweede aanpassing conceptueel raamwerk voor het duiden van het begrip 'responsiviteit'



6

Hoofdstuk 6:

De derde casestudie:

De Voedselbanken

6.1 Positionering van de voedselbanken in het sociaal domein

Na de casestudies bij diaconieën en bij het Leger des Heils ging ik op zoek naar verdieping van het begrip ‘responsiviteit’ bij maatschappelijke organisaties die niet vanuit een religieuze overtuiging zijn ontstaan. In de meeste Nederlandse gemeenten bestaan tegenwoordig voedselbanken en bij vrijwel al die voedselbanken heeft het particuliere initiatief aan de basis gestaan van de activiteiten. De motivatie hiervoor kwam voort uit charitatieve overwegingen, de wens op voedselverspilling tegen te gaan en de wens om kwetsbare groepen in de samenleving te ondersteunen. Vervolgens is gezocht naar een manier om dit praktisch vorm te geven en die praktische vorm werd gevonden in het om niet uitdelen van voedsel dat elders ‘overblijft’ aan hen die dit nodig hebben. Vanuit die gedachte zijn talloze vrijwilligers van de voedselbanken met passie en overtuiging aan de slag gegaan, gesteund door een paar centrale richtlijnen vanuit de Voedselbank Nederland.

Hulpverlening door de voedselbanken is erop gericht om mensen in een situatie te brengen, waarbij de afhankelijkheid van een voedselbank er niet meer is. Die tijdelijkheid is essentieel in de hulpverlening, die uitsluitend ter overbrugging moet zijn, totdat het onderliggende probleem is opgelost. In principe wordt de hulp voor een periode van drie maanden verleend. In die periode zouden de hulpvragers hun weg moeten vinden naar regelingen ter aanvulling van het inkomen. In de praktijk blijkt deze termijn vaak voldoende te zijn²⁴³. In incidentele situaties, of als de situatie als ‘schrijnend’ wordt beoordeeld, wordt de hulpverlening door de voedselbanken ook wel verlengd, tot maximaal 3 jaar. Hoewel beperkt, zijn er ook mensen die na drie jaar nog steeds afhankelijk zijn van voedselhulp, omdat zij (bijvoorbeeld door een psychiatrische aandoening) niet in staat zijn om hun problemen structureel op te lossen.

Ik vond de voedselbanken interessant, omdat de daarin werkzame professionals allemaal vrijwilligers zijn. Dat zegt niets over hun professionaliteit, maar het betekent dat zij hiervoor in ieder geval niet worden betaald. De vraag welke mensen in aanmerking komen voor hulp stellen zij niet. Zij maken daarvoor gebruik van intermediairs, bijvoorbeeld van maatschappelijk werkers. Ik vermoedde dat deze manier van werken mij nieuwe inzichten zou kunnen opleveren in de manier waarop we in het sociaal domein met mensen omgaan.

²⁴³ Uit de cijfers van het vierde rapport van de Voedselbank Gooi en Omstreken (november 2009) blijkt dat 92% na één of twee perioden niet meer terugkomt.

6.2 Ontstaansgeschiedenis van de voedselbanken

De voedselbanken werden opgericht in de jaren zestig en zeventig in de Verenigde Staten. In 1986 ontstond de organisatie “Food Banking”, die ondersteuning zou gaan geven bij de oprichting van voedselbanken in diverse landen in de wereld. Deze organisatie, die inmiddels de naam “Global Food Banking Network” draagt, werkt in Afrika, Oost Europa, Azië, Zuid Amerika, Canada en Australië.

De eerste Voedselbank in Europa kwam in 1984 in Frankrijk. Inmiddels zijn 17 landen, waaronder ook Nederland, aangesloten bij de Europese Federatie van Voedselbanken²⁴⁴.

De voedselbanken willen verspilling van voedsel tegengaan door voedsel, dat veelal anders zou worden weggegooid, bij bedrijven in te zamelen en gratis te verstrekken aan mensen die in Nederland onder de armoedegrens leven. De voedselbank werkt uitsluitend met onbetaalde vrijwilligers.²⁴⁵ Er is bewust gekozen voor een neutrale opzet, om niemand buiten te sluiten. De voedselbank staat open voor alle mensen die onder de armoedegrens leven, ongeacht hun religie of levensovertuiging. In 2015 waren in Nederland al in 387 gemeenten (=98%) voedselbanken actief. Wekelijks eten ongeveer 88.000 gezinnen in Nederland van het voedselpakket dat zij gratis van de voedselbank krijgen.²⁴⁶

De eerste voedselbank in Nederland werd in 2002 in Rotterdam opgericht door Clara en Sjaak Sies. Zij waren na een gedwongen sluiting van hun bedrijf allebei werkloos geraakt en het lukte hen vanwege hun leeftijd niet om een baan te vinden. Uiteindelijk besloten zij om in de uitkering te blijven, maar wel iets voor de samenleving terug te doen. Daarbij speelde volgens Clara Sies mee dat zij christenen zijn en op een praktische manier iets met hun geloof wilden doen. Aanvankelijk deden zij hun werkzaamheden vanuit de reeds eerder door hen opgerichte stichting ‘Minus Plus’. Die stichting had een brede doelstelling. Feitelijk was de achterliggende gedachte, dat mensen die iets bezitten wat een ander niet heeft, dit aan die ander zouden kunnen geven. Het kon gaan om speelgoed, kleding, voedsel, kortom, alles wat men maar kon missen. Voor de realisatie van deze doelstelling ging Sjaak Sies al vele jaren met zijn auto met doosjes vol levensmiddelen langs gezinnen die het arm hadden. Het echtpaar Sies kende een paar van die gezinnen in Rotterdam en via mond op mond reclame werden het steeds meer. In de nadagen van de stichting Minus Plus werden zo’n 30 adressen door Sjaak Sies bezocht. Het voedsel werd verkregen van tuinders uit de buurt.

Via anderen hoorde het echtpaar Sies dat er in België voedselbanken waren. Daar is het

²⁴⁴ www.eurofoodbank.org

²⁴⁵ <http://www.voedselbankennederland.nl>

²⁴⁶ www.voedselbankennederland.nl, laatst geraadpleegd op 10 januari 2016.

echtpaar vervolgens ook gaan kijken en daar vonden zij het model dat zij precies zelf ook zo in gedachten hadden voor hun eigen stichting. De stichting Minus Plus werd veranderd in de stichting Voedselbank en daarmee was de eerste voedselbank in Nederland een feit. Aanvankelijk was het de opzet om de voedselbank in te zetten voor de regio Rijnmond. Dat de ontwikkeling van de voedselbanken in de rest van Nederland zo'n enorme vlucht zou krijgen, was zeker niet de verwachting.²⁴⁷

In het schematisch overzicht van de waardensferen zoals Arjo Klamer die schetste (figuur 2.3), worden begrippen als 'vriendschap', 'buurt', 'samenleving' verbonden aan de sociale logica. Maar bij de uitwerking van het initiatief van Clara en Sjaak Sies heeft de bestuurlijke logica al snel zijn intrede gedaan.

De hele opzet is vergelijkbaar met die van de traditionele gemeentelijke sociale diensten. De meeste voedselbanken hebben intakeformulieren (soms ook aanmeldingsformulieren genoemd) die hulpvragers of intermediaire organisaties kunnen downloaden van hun website en die ingevuld met alle gegevens van de hulpvrager naar de voedselbank kunnen worden verzonden. Deze intakeformulieren zijn bij de diverse voedselbanken vrijwel gelijk qua opzet en inhoud. Er worden algemene (NAW) gegevens gevraagd en er wordt een rekensom gemaakt van de bestedingsruimte van de hulpvrager, na aftrek van alle vaste lasten. Een enkele keer kan de aanmelding ook telefonisch of per e-mail worden gedaan, maar er wordt daarna toch altijd samen met de hulpvrager alsnog het betreffende formulier ingevuld. De intakegesprekken vinden in de regel op locatie bij de voedselbank of de intermediaire organisatie plaats. In enkele gemeenten²⁴⁸ is er persoonlijk contact bij de mensen thuis. Tijdens de intakegesprekken dienen hulpvragers de noodzakelijke financiële gegevens te overleggen, waaronder de loon- of uitkeringsspecificatie van de laatste maand, de polis van de ziektekostenverzekering van het lopende jaar, de afschriften van de bankrekening van de laatste drie maanden en eventuele andere formulieren die van belang zijn, zoals bewijzen van schulden. Sommige voedselbanken hebben op hun website rekenvoorbeelden, zodat de hulpvrager zelf al kan uitrekenen of het zin heeft om een aanvraag in te dienen. De voedselbank in Weert heeft hiervoor zelfs een rekenmodule op de website staan, die dit na invulling van enkele kengetallen voor de hulpvrager uitrekent en daar ook gelijk een advies aan verbindt. Als blijkt dat de aanvraag voldoet aan de gestelde financiële criteria, dan worden de voedselpakketten toegekend. De oorzaken waardoor mensen in die situatie zijn gekomen worden daarbij niet meegewogen, met andere woorden: de schuldvraag wordt niet gesteld. Het is niet belangrijk of iemand door schulden, verslaving, ziekte of om andere redenen onder de armoedegrens is gekomen. De keuzes die mensen zelf maken om hun financiële problemen in de toekomst op te lossen zijn

²⁴⁷ 2007-01

²⁴⁸ Ik ben dit tegengekomen in Bolsward, Harlingen en Franeker.

bij de beoordeling evenmin relevant. Als het besteedbaar inkomen past binnen de afgesproken criteria, dan wordt voedselhulp toegekend.

Die bestuurlijke logica lijkt haaks te staan op de ontstaansgeschiedenis van de Voedselbank in Nederland, waarin vooral het engagement en het pragmatisme van de oprichters opvallend is. Clara en Sjaak Sies zagen in hun omgeving dat mensen in de problemen waren en zij kwamen met hele praktische oplossingen. Dat waren geen totaal oplossingen voor het onderliggend probleem, maar mensen die hulp van Clara en Sjaak Sies kregen voelden wel hun betrokkenheid en ze konden een beetje extra ondersteuning goed gebruiken. Clara en Sjaak Sies richtten vanuit een sociale logica een stichting op, omdat ze daarmee meer voor mensen konden betekenen. Ik zie hierin een soortgelijk engagement als bij de oprichters van de Nierstichting. Ook daar was sprake van wat ik 'praktisch engagement' zou willen noemen. Het komt mij op het eerste gezicht wat amateuristisch over. Maar als ik mij realiseer hoeveel mensen de voedselbanken inmiddels ondersteunen, dan sluit dit kennelijk toch aan op wat mensen van betekenis vinden. Ik vermoed dat dit praktisch engagement mogelijk ook verbonden is met het begrip responsiviteit.

Wat ik bij de voedselbanken heb gezien komt overeen met de dilemma's die ik bij professionals van de Nierstichting heb gezien, die de leefwereld van mensen probeerden te verbinden met de systeemwereld van overheid en markt.

6.3 Waarden van de organisatie

Een centraal begrip binnen de voedselbankorganisatie is 'respect'. In diverse gesprekken met vrijwilligers van de voedselbank komt dit begrip terug en ik zie dit ook als een van de kernwaarden van de voedselbanken. Clara Sies zegt hierover: *We hebben respect voor ieders levensstijl en we gaan uit van wat mensen kunnen en niet van wat ze niet (meer) kunnen. Dat geldt zowel voor onze hulpvragers als voor onze vrijwilligers. Dat is ook wel de kracht van onze organisatie. Onze samenleving is zo prestatie gericht geworden. Iedereen moet produceren en als je niet snel genoeg of goed genoeg bent, dan val je af. Bij ons telt iedereen mee.*

We hebben hier mensen werken die hoog opgeleid zijn, maar ook mensen met een verstandelijke beperking. We hebben vrijwilligers die christen zijn, maar ook moslim of atheïst. En toch kunnen we heel goed met elkaar samenwerken, omdat we respect voor elkaar hebben. Er zijn wel dingen die we niet accepteren. Als iemand bijvoorbeeld de hele dag loopt te vloeken, dan zeggen we daar wel iets van. En als het niet ophoudt, dan is dat niet de juiste vrijwilliger voor ons. Wat we ook niet accepteren is als er lacherig gedaan wordt over mensen met tekortkomingen. Dat hebben we wel eens meegemaakt, dat iemand met een verstandelijke beperking uitgelachen werd. Maar dat accepteren we echt niet en daar

*hebben we ook een einde aan gemaakt. Maar gelukkig komt dit gedrag nauwelijks voor. We zijn eigenlijk net één grote familie met elkaar (...).*²⁴⁹

Het centrale begrip ‘respect’ komt ook tot uiting in de praktijk van de hulpverlening. Een professional vertelde mij: *Onze samenleving is zo prestatiegericht geworden. Iedereen moet produceren en als je niet snel genoeg of goed genoeg bent, dan val je af. Bij ons telt iedereen mee.*

De norm is dat mensen serieus worden genomen, in welke situatie ze zich ook bevinden. Zij worden ook niet van het ene loket naar het andere loket gestuurd en hoeven niet talloze formulieren in te vullen. Ze komen ook niet op wachtlijsten, maar krijgen, als zij daarvoor in aanmerking komen, direct hulp in de vorm van voedselpakketten.

6.4 Mensbeelden van professionals

De term ‘respect’ is verbonden aan een relationeel mensbeeld. Dat is voor zover ik dat heb kunnen waarnemen ook het dominante mensbeeld van professionals bij de voedselbanken. Soms hebben deze professionals wel hun aarzeling. Sommigen zien het als een dilemma dat mensen de verantwoordelijkheid voor hun eigen financiële situatie en die van hun gezin zelf niet nemen. Men kan zich verbazen over keuzes die mensen maken, maar men vindt het lastig om zich in die keuzes te mengen. Een professional vertelde mij bijvoorbeeld: *Soms heb ik wel eens de indruk dat het niet helemaal klopt. Maar dan geven we ze toch een pakket. Als we het niet vertrouwen, doen we het voor 13 weken (dat is de gewone termijn) en dan zeggen we dat ze contact met het maatschappelijk werk moeten opnemen. Wij vragen toestemming om te bellen met het maatschappelijk werk, dus soms doen wij dat dan ook.*

Het valt mij op dat voedselbanken ook hulp verlenen aan mensen die elders geen recht meer hebben op hulp. Er zijn mensen die ondanks ‘eigen schuld’ aan de situatie, zoals onverantwoordelijk gedrag of fraude, toch hulp kunnen krijgen van de voedselbank, terwijl zij elders, vanwege dit gedrag, geen recht (meer) hebben op ondersteuning. Ook mensen die geen legale status in Nederland hebben, krijgen voedselhulp, maar hier ligt wel een grens: *Wat je op het ogenblik redelijk veel binnenkrijgt zijn aanvragen van Polen en Bulgaren, die momenteel rijkelijk aanwezig zijn hier. Die hebben wel werk gehad, maar zitten nu zonder werk en blijven hier rondhangen (...) Daarvan hebben we gezegd: als er hier geen werk meer voor ze is, dan moeten ze hier niet blijven hangen, maar teruggaan naar huis. Dat is soms wel een dilemma. We maken wel onderscheid tussen legale illegalen en illegale illegalen. Je hebt ook mensen die wel zijn uitgeprocedeerd, maar nog een stukje ruimte krijgen, ook*

²⁴⁹ 2007-01

van de overheid, om hier te blijven, maar geen ondersteuning meer van de overheid krijgen. Nou, dat noemen wij de legale illegalen, de witte illegalen. Maar iemand die zich werkelijk onttrekt aan alles, die helemaal uitgeprocedeerd is en ondergedoken is om niet te worden uitgezet, dat komen we natuurlijk ook tegen, maar daar trekken we wel een grens. (...) Het zijn vaak mensen die niet geregistreerd willen worden. Nou, ze worden bij ons wel in een database geregistreerd. Dat is voor ons al een signaal dat het niet klopt. En hoe hard het ook is, en het gebeurt inderdaad ook veel bij kerken, nou dan denk ik: dan lossen die kerken dat zelf ook maar op. Wij hebben als voedselbank ook verantwoording af te leggen, willen we geloofwaardig blijven. Voor medeburgers, maar ook voor sponsors. Als die horen dat wij via onze hulp allerlei illegalen maar in Nederland houden, dan denken ze: ja maar daar doen we het niet voor. Je moet daar wel helder over blijven. Ook naar de overheid toe. Er is in Nederland een steeds groter wordende groep die het gewoon niet redt. Niet omdat ze geen verblijfspapieren hebben, maar gewoon Nederlandse burgers, die hier netjes gewerkt hebben. We komen zelf al tekort om al die mensen te helpen. Het aantal mensen dat een pakket nodig heeft wordt steeds groter en de toelevering van levensmiddelen wordt steeds krappere. Willen we een waardige gesprekspartner blijven, dan moeten we de grenzen niet te vaag maken.

Ik vind het in deze situatie wat ver gaan om dit, net als bij de Nierstichting, te duiden als 'verwachtingen uit de samenleving' die responsiviteit in de weg staan. Er is geen sprake van dat professionals bij de voedselbank niet zouden zien wat voor deze mensen van betekenis is, maar zij zien daarin voor zichzelf geen rol, omdat de mensen die het betreft, anders dan destijds bij de Nierstichting, zelf een keuze kunnen maken voor het al dan niet terugkeren naar het land van herkomst. Responsiviteit betekent voor hen dan ook nadrukkelijk niet dat iedereen altijd geholpen moet worden.

Professionals bij de voedselbanken hebben in het algemeen geen neutraal mensbeeld. De voedselbank kan mogelijke fraude van mensen die op meerdere uitgiftepunten voedselpakketten ophalen op het spoor komen, omdat één databestand wordt gehanteerd voor alle uitgiftepunten. Maar daar komt volgens de medewerkers van de voedselbank heel weinig uit. Een professional zegt hierover:

Ik denk dat we minder dan 5% fraude hebben. En daar gaan we niet al onze energie in stoppen. Dat doen we liever in die 95% die het hard nodig heeft.

Professionals bij de voedselbanken vinden wel iets van gedrag van mensen en dat benoemen ze ook. De vasthoudendheid en het geduld met mensen, ook als zij zich door eigen toedoen buiten spel hebben geplaatst, zoals ik die bij het Leger des Heils heb aangetroffen, was er niet bij de voedselbanken. Bij geconstateerd misbruik wordt de hulpvrager op dit gedrag aangesproken en wordt de hulpverlening beëindigd. Een professional zegt hierover:

We zijn zelf open en eerlijk en we vinden dat hulpvragers ook eerlijk moeten zijn. Als mensen de boel belazeren, dan stoppen we met ze.

De meeste voedselbanken hanteren gedragsregels waaraan deelnemers moeten voldoen om gebruik te maken van de voedselbank. Sommige voedselbanken publiceren deze regels ook op hun website²⁵⁰.

6.5 Professionaliteit en vakmanschap

Professionals bij de voedselbanken doen hun werk allemaal op vrijwillige basis. Zij krijgen er niets voor betaald. Het zijn ook vooral ‘praktische doeners’. Voedselbank Nederland schrijft voor, dat de indicatie voor een voedselpakket bij hulpverlenende instanties ligt en niet bij de voedselbank zelf. Zo is het dus ook bij vrijwel alle voedselbanken geregeld. Alleen in Amsterdam wordt de indicatiestelling door de voedselbank zelf gedaan.

Hoewel de formele intakeprocedures strak geregeld zijn, wordt in de praktijk ook wel flexibel met de regels omgegaan: *De drempel moet zo laag mogelijk zijn. Als iemand belt, dan vragen we hoe dringend het is. Als het heel dringend is, dan zeggen we: “Komt u eerst maar een pakket halen”. Dan kijken we later wel of ze al bekend zijn bij een instantie en of er een vervolgesprek gepland kan worden.*

Professionals van de voedselbanken erkennen dat het werken met intermediaire organisaties een drempel kan opwerpen: *Soms komen mensen misschien om die reden niet bij ons terug. Maar we willen dit toch echt zo. Anders hebben we er geen zicht op of een verzoek om hulp ook reëel is en kunnen we ook niet beoordelen of de hulpverlening kan worden beëindigd. En tsja, misschien vallen er mensen daardoor buiten de boot. Maar we kunnen toch niet iedereen helpen. Dat moeten we ook accepteren.*

De meeste voedselbanken hanteren de landelijke inkomensnorm als richtlijn, maar professionals blijven wel naar de individuele situatie kijken. Het komt soms voor dat mensen net iets meer te besteden hebben dan de norm, maar dat een verwijzer vindt dat er een schrijnende situatie is. Dan worden toch voedselpakketten verstrekt en wordt soms wat eerder geëvalueerd. Een enkele keer is er aanvullende informatie bekend geworden, waaruit blijkt dat voortzetting van de hulp nodig is. Soms is dat ook niet meer nodig, omdat bijvoorbeeld intussen werk is gevonden of de situatie op een andere manier is verbeterd. Men probeert hierin vooral flexibel te zijn en niet al te rigide met de regels om te gaan.

²⁵⁰ Een voorbeeld van op schrift gestelde gedragsregels is te vinden op de website van de stichting Voedselbank Midden Limburg (www.voedselbankmiddenlimburg.nl).

Hoewel de normen op zich helder zijn, worden door de verschillende professionals wel verschillende definities gehanteerd. Zo worden bij de ene voedselbank de kosten voor een internetaansluiting als er kinderen in het gezin zijn tot de vaste lasten gerekend en bij een andere voedselbank niet, omdat men vindt dat kinderen ook bij de bibliotheek kunnen internetten. Ook zijn er verschillen in weging van de kosten van mobiele telefoons en de verzekeringskosten van een auto.²⁵¹ Hulp wordt geboden voor een periode van maximaal 3 jaar. Veelal komt deze periode overeen met de periode waarin een aflossingsverplichting bestaat in het kader van een eventuele schuldsanering. Na zes maanden toetst de voedselbank bij de verwijzende professional of de voedselhulp nog steeds nodig is.

De professionals van de voedselbanken werken dus binnen een duidelijk stelsel aan regels. Hun professionaliteit beperkt zich in die zin tot technisch instrumentele professionaliteit en zij passen zich aan de regels van de organisatie aan. Bij het aan de voedselbank Amsterdam gerelateerde 'maatjesproject' heb ik gezien dat de professionals van de Voedselbank zich niet altijd goed voelen in die rol. Waar de voedselbanken en de door hen ingeschakelde intermediaire organisaties in de intakefase uitsluitend een inkomenstoets doen om te beoordelen of de hulpvrager in aanmerking komt voor voedselhulp, gaan de maatjesprojecten die vanuit de voedselbanken zijn opgericht met een integrale beoordeling van de situatie van de hulpvrager veel verder: *Wij gaan naar de hulpvrager toe. We zien hun huis. We zitten daar dan wel een uur te praten. We vragen ook naar wat de behoeften zijn. We stellen ook vragen om te kijken of er andere vragen onder het probleem liggen. Dan krijg je ook alle verhalen te horen en dan hoor je ook dat de verwachtingen heel anders liggen (...)* *Wij noemen het intern een intake, maar we noemen het bij de hulpvrager een kennismaking. We zeggen dus ook niet: We komen wel langs om te kijken of u er recht op hebt(...)* *Het gaat er niet om of iemand er wel in past. Het is echt een kennismakingsgesprek en het valt me op hoe prettig mensen het vinden om hun hele verhaal te mogen vertellen.*

De totstandkoming van het maatjesproject kan dus in zekere zin als 'sluikwerk' worden gezien, een manier om toch de juiste hulp te kunnen bieden, binnen de regels die zij daarvoor moeten hanteren. Hulpvragers van de voedselbank in Amsterdam kunnen in contact komen met een 'maatje' door er zelf om te vragen of doordat zij door de voedselbank naar het maatjesproject worden verwezen. Vaak gebeurt dat nadat ze professionals van het maatjesproject al hebben ontmoet bij de voedselbank. Doordat de professionals van het maatjesproject regelmatig bij de voedselbank te vinden zijn, ontstaat er vertrouwen:

²⁵¹ Eindrapport hulpvragersanalyse voedselbanken. Uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, publicatienummer 1398, (2006) Amsterdam, P. 13

Het heeft er ook mee te maken dat ze ons al bij de voedselbank hebben gezien. Ze vertrouwen ons omdat ze zijn doorverwezen door de voedselbank, of omdat wij bij de voedselbank langs mochten komen. Bij de voedselbank zijn ook mensen die respectvol met hen omgaan en daar hebben ze goede ervaringen mee. Daardoor vertrouwen ze ons ook. Dat brengt een hele andere sfeer dan dat je naar een instantie moet, bij iemand achter een bureau. Mensen willen hun verhaal wel doen.

Professionals bij het maatjesproject geven zelf aan het belangrijk te vinden om de mens achter het probleem te blijven zien en respectvol met mensen om te gaan. De doelgroep is divers en zo ook de achtergronden van de problemen waar zij mee kampen. Dat dwingt de medewerkers om steeds weer naar de persoon te kijken en niet te proberen om de mensen in een hokje te plaatsen. Die individuele benadering is in de cultuur van de organisatie ingebakken. En juist omdat er met zoveel vrijwilligers wordt gewerkt en er geen vooraf afgesproken prestaties geleverd hoeven worden, is er ook ruim voldoende tijd en ruimte om echt naar mensen te luisteren.

Eenmaal door de intake, komen mensen in de hulpverleningsfase terecht. Voor hulpvragers voor de voedselbank betekent dit een wekelijkse (soms tweewekelijkse) gang naar het uitgiftepunt, waar zij hun voedselpakketten mogen ophalen. In uitzonderlijke situaties, bijvoorbeeld bij ziekte, kunnen de voedselpakketten ook door iemand anders worden afgehaald, of kunnen pakketten thuis worden bezorgd. Voor een belangrijk deel zijn die pakketten van een gelijke (basis) samenstelling. Voor een deel wordt maatwerk geleverd, bijvoorbeeld als er geen (varkens)vlees gegeten mag worden, speciale dieetvoorschriften gelden, of als er kinderen in het gezin zijn, die bepaalde dingen graag eten.

Het proces van uitdelen van voedselpakketten verloopt ordelijk, volgens van tevoren vastgestelde procedures. De voedselverdeling vindt plaats op vaste tijden in de week. Bij binnenkomst worden de bij de intake uitgereikte deelnemerskaarten gecontroleerd aan de hand van een lijst die de professionals voor zich hebben. Op de kaarten staat o.a. voor welke periode voedselpakketten kunnen worden afgehaald en voor hoeveel personen in het huishouden het pakket bedoeld is. Na de controle kunnen de hulpvragers doorlopen naar de voedseluitgifte. Zij hebben hun eigen boodschappentas of krat bij zich en door de keuzes die naast de basispakketten mogelijk zijn op de verschillende tafels of kramen, lijkt het wel alsof er gewoon op een markt gewinkeld wordt. Intussen maken veel hulpvragers ook onderling een praatje of wordt een praatje gemaakt met de professionals. De sfeer is daardoor gemoedelijk. Bij sommige voedselbanken wordt de deelnemerskaart bij iedere tafel of kraam gecontroleerd. Bij andere voedselbanken is het voldoende om uitsluitend bij de ingang eenmalig een kaartcontrole te doen.

Aangezien de hulp van de voedselbank in beginsel kortdurend is, worden hulpvragers van de voedselbank voor een structurele oplossing vaak naar de gemeente of naar de

professionele (schuld)hulpverlening verwezen. Hulpvragers moeten die stap wel zelf zetten. Als er na drie maanden niets gedaan is, dan stopt de vervolgv verwijzing naar de voedselbank, tenzij er een bijzondere reden is.

Aan mensen van wie wordt vermoed dat zij echt niet in staat zijn om de stap naar de gemeente of de professionele hulpverlening zelfstandig te maken, kan hulp worden geboden, maar in principe wordt dit gezien als de verantwoordelijkheid van de hulpvrager. Bij de intakeprocedure bij voedselbanken heb ik gezien dat uitsluitend wordt beoordeeld of mensen daadwerkelijk financieel in de problemen zijn geraakt. Of – en in welke mate – dat het geval is en of er dus een ‘recht’ ontstaat op het ontvangen van voedselhulp, wordt door professionals getoetst aan de hand van vooraf opgestelde financiële criteria.

In de intakefase levert dit geen grote problemen op. De hulpvragers blijven toch wel komen, omdat de gratis voedselverstrekking een welkome aanvulling is op hun krappe budget. Als hulpvragers wegblijven, wordt niet onderzocht wat daarvan de oorzaak was. Er blijven genoeg mensen over die hulp nodig hebben.

Eenmaal in de fase van hulpverlening aangekomen, zie ik een andere ontwikkeling zich voordoen. Er ontstaan intensievere relaties tussen de professionals van de voedselbank en de mensen die bij hen komen voor voedselhulp. Door de gesprekken met deze mensen komen de professionals tot de ontdekking dat veel van hen niet echt geholpen worden met het uitsluitend verstrekken van voedselpakketten. Hierin wordt herkenbaar wat mensen als Annelies van Heijst en Andries Baart bedoelen met hun ‘presentietheorie’²⁵². De relatie tussen de professionals van de voedselbanken en de hulpvragers kenmerkt zich niet als een relatie tussen een vrager en een aanbieder en heeft ook geen paternalistische trekken. Deze relatie laat zich volgens van Heijst en Baart meer kenschetsen in termen van: *bekommernis met mensen met wie het niet goed gaat, in aandacht, zorgzaamheid, trouw en medeleven*. De aandacht voor de hulpvragers bij de voedselbank alleen al werkt heilzaam. Zij worden als mens gezien, met hun mogelijkheden en onmogelijkheden. Mensen worden daar ‘groter’ van, gelukkiger. Dat is wat professionals van de voedselbanken ook ervaren en waar zij hun inspiratie voor dit werk uit putten.

Het is om die reden ook te begrijpen dat professionals bij voedselbanken vaak de behoefte voelen om een stap verder te zetten dan uitsluitend het uitdelen van voedselpakketten. Ik

252 Een zeer korte omschrijving van presentiebeoefening is de volgende:

Een praktijk waarbij de hulpverlener zich aandachtig en toegewijd op de ander betreft, zo leert zien wat er bij die ander op het spel staat – van verlangens tot angst – en die in aansluiting dáárbij gaat begrijpen wat er in de desbetreffende situatie gedaan zou kunnen worden en wie hij/zij daarbij voor de ander kan zijn. Wat gedaan kan worden, wordt dan ook gedaan. Een manier van doen, die slechts verwezenlijkt kan worden met gevoel voor subtiliteit, vakmanschap, met praktische wijsheid en liefdevolle trouw.

heb dat onder andere gezien bij de opkomst van de ‘maatjesprojecten’ en de soortgelijke initiatieven die vanuit de voedselbanken van de grond komen. Bij de maatjesprojecten worden weliswaar ook ‘intakegesprekken’ gehouden, maar dit woord wordt bewust vermeden. Men wil af van de ‘regelgestuurde’ praktijk en men wil toe naar een praktijk waar het draait om de persoon van de hulpvrager en het leven dat die persoon zou willen en kunnen leiden. Het woord ‘vraaggestuurd’ komt in het vocabulaire binnen de maatjesprojecten niet voor. Het woord ‘presentie’ overigens ook niet. Maar het gedrag van de professionals en de wijze waarop zij over hun werk spreken, vind ik heel goed aansluiten bij de presentietheorie, waarin het immers gaat om *het scheppen van rechtvaardige en liefdevolle menselijke verhoudingen, voornamelijk waar mensen onaanzienlijk, arm, ‘sociaal overbodig’, ziek of ‘hopeloos’ zijn*²⁵³. Vanuit dit perspectief trof ik bij de voedselbanken en bij de maatjesprojecten op grote schaal de ‘presentiemedewerkers’ bij uitstek.

Daarmee onderscheidt de voedselbankorganisatie in de brede zin van het woord van een verzakelijkte hulpverlening. De inzet is om de hulpvrager te benaderen als mens, in zijn menselijke waardigheid.

Er is een opmerkelijk verschil in de gegevens die professionals in het maatjesproject noteren na een eerste kennismakingsgesprek ten opzichte van de gegevens die de voedselbank bij de intakegesprekken voorwaardelijk stelt voor de hulpverlening. Bij de maatjesprojecten wordt geen verplicht gestelde methodiek gehanteerd, maar wordt wel een korte aantekening gemaakt van wat voor de hulpvrager van belang is en wat een maatje daaraan zou kunnen bijdragen. Hoewel deze manier van handelen op het eerste gezicht misschien niet opzienbarend lijkt, is het dat wel. Bijzonder is bijvoorbeeld de volgorde waarin het handelen zich ontwikkelt. Allereerst wordt de relatie aangegaan, dan pas (of: daardoor) kan blijken wat voor de hulpvrager van betekenis is en wat de professional voor de hulpvrager kan betekenen. De relatie staat dus in het maatjesproject voorop, het probleemoplossende handelen wordt opgeschort en de identiteit van de hulpverlener (‘wie kan ik voor jou zijn?’) staat niet vast maar vormt zich in een gedeeld leerproces.

6.6 Kansen en beperkingen voor responsiviteit

Voedselbanken in Nederland zijn ontstaan na een initiatief van mensen die zelf aan den lijve hebben ervaren hoe het is om dagelijks te leven in armoede. Dat maakt dat ik mij in deze casus heb afgevraagd of ervaringsdeskundigheid van belang zou kunnen zijn voor het duiden van het begrip responsiviteit.

Het enkele feit dat Clara en Sjaak Sies ervaring hadden met het leven in armoede maakt

²⁵³ Baart, A. (2005). Zie ook: www.presentie.nl

hen nog geen ervaringsdeskundigen. In de wetenschappelijke literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen ervaring, ervaringskennis en ervaringsdeskundigheid. Bij ervaring gaat het dan om een unieke, eigen ervaring. Mensen kunnen daarop reflecteren en daardoor als het ware een soort persoonlijke ervaringskennis hebben. Als zij dit gedaan hebben en die kennis ook hebben gedeeld met anderen, is er sprake van ervaringskennis. Het gaat bij ervaringskennis dus om meer generieke kennis van meerdere mensen met dezelfde ervaringen. Als iemand bovendien heeft geleerd om die ervaringskennis in te zetten om anderen te ondersteunen, dan wordt gesproken over ervaringsdeskundigheid²⁵⁴.

In België²⁵⁵ is veel onderzoek gedaan naar de rol van ervaringsdeskundigen bij armoedebestrijding. Gesteld wordt dat ervaringsdeskundigen een brugfunctie kunnen vervullen door ondersteunings- en begeleidingswerk, supervisie en adviesverlening, het duiden van de armoederealiteit en het formuleren van maatregelen ter bestrijding van armoede. Er is in de Nederlandse literatuur nog maar heel weinig bekend over de meerwaarde van ervaringsdeskundigheid. Vaak worden effecten ervan in verband gebracht met empowerment en herstel. Empowerment gaat om het vermogen van mensen om hun eigen leven en gewenste veranderingen daarin vorm te geven. Met herstel wordt bedoeld dat mensen betekenis kunnen geven aan wat hen is overkomen en niet langer de symptomen daarvan hun leven laten beheersen. Herstel betekent ook dat mensen de moed opvatten om onder ogen te zien wat er aan de hand is, te accepteren dat daaraan gewerkt moet worden en te vertrouwen in hun eigen veerkracht om daarin weer een weg te vinden²⁵⁶.

De oprichters van de voedselbank in Nederland hebben weliswaar uit eigen ervaring ondervonden wat armoede is, maar zij vinden zelf ervaringsdeskundigheid niet essentieel en ook geen voorwaarde in de contacten met hulpvragers van de voedselbank. Bij het maatjesproject wordt ervaringsdeskundigheid soms zelfs als een risico gezien, maar uit de uitleg die zij daarvoor geven vermoed ik dat zij geen goed beeld hebben van wat ervaringsdeskundigheid inhoudt. Ik citeer uit een gesprek met een professional van het maatjesproject:

Voor het werk als maatje is reflectievermogen heel erg belangrijk, omdat men zich anders heel snel verbonden kan voelen met een hulpvrager en met het verhaal van een hulpvrager, terwijl men juist mensen nodig heeft die partijen (hulpvragers en hulpverleners) verbindt. Het maatjesproject heeft wisselende ervaringen.

Er waren maatjes die vanuit hun persoonlijke frustraties zo aan de kant van een hulpvrager

254 Keuzenkamp, S. (2017). P. 11-12

255 Het Vlaams Actieplan armoedebestrijding 2005-2009

256 Keuzenkamp, S. (2017). P. 13-14

zaten, dat daardoor twee partijen tegenover een hulpverlener ontstonden. Dat werkt uiteindelijk voor de hulpvrager niet goed uit.

De eis die daarom aan vrijwilligers wordt gesteld is dat ze hun eigen leven op orde hebben. Dan kan ervaringskennis een meerwaarde zijn.

In de literatuur kom ik soms ook het begrip ‘ervaringswerker’ tegen. Daarmee wordt dan bedoeld dat ervaringsdeskundigen als professional worden ingezet²⁵⁷. Ik heb bij de voedselbanken wel mensen met ervaringskennis aan het werk gezien, maar zij werden niet echt vanwege hun ervaringskennis ingezet.

In gesprekken met professionals bij voedselbanken is het mij een enkele keer opgevallen dat het ook niet altijd gewaardeerd wordt als de mensen voor wie zij het doen zelf ook de handen uit de mouwen steken, bijvoorbeeld bij de uitgifte van voedselpakketten. Het motiveerde deze professionals om anderen te helpen, maar als die ander dan opeens een gelijkwaardige wordt, in de zin van -hetzelfde werk gaat doen- dan wordt dat onprettig ervaren. Dat het voor deze mensen juist heel betekenisvol was dat ze iets ‘terugkonden doen’ voor de hulp die zij kregen, maakte die gevoelens niet anders. Waar ik eerder wederkerigheid als belangrijke waarde voor responsiviteit heb geduïd, zou het tegenovergestelde daarvan, namelijk het paternalisme, ofwel het overnemen van verantwoordelijkheid van mensen, een risico voor responsiviteit kunnen zijn.

Ik heb een bewuste keuze voor inzet van ervaringsdeskundigheid niet bij de voedselbanken aangetroffen, maar vanuit mijn reflecties hierop vermoed ik toch dat ik hiermee iets heb gevonden dat van betekenis kan zijn voor het laden van het begrip responsiviteit.

Een ander aspect waarover ik met professionals van de voedselbanken veel gesprekken heb gevoerd betreft de impact van de hulpverlening. Een professional zegt hierover:

De voedselbanken hebben niet de pretentie om het armoedeprobleem in Nederland te kunnen oplossen. Daarvoor hebben we te weinig middelen. Als we echt armoede willen bestrijden, dan zouden we iets aan de uitkeringen moeten doen. Vooral uitkeringen voor alleenstaanden met kinderen zijn echt te laag.

De voedselbanken willen vooral een signalerende functie vervullen. We willen de maatschappij laten zien wat er achter al die voordeuren gebeurt.

De verantwoording in de jaarverslagen van voedselbanken is vaak cijfermatig van aard en betreft voornamelijk de ontwikkelingen binnen de eigen organisatie, de groei van het aantal vrijwilligers, de aangegane samenwerkingsverbanden en de vorderingen m.b.t. sponsoring. Over effecten van de hulpverlening wordt zelden gerapporteerd. Het is dus zonder nader onderzoek te doen aan de hand van de jaarverslagen van de voedselbanken zelf niet mogelijk om van iedere hulpvrager waarbij de hulpverlening door de voedselbank

²⁵⁷ Keuzenkamp, S. (2017). P. 12

is beëindigd te achterhalen of het onderliggende (financiële) probleem ook daadwerkelijk werd opgelost. Het meten van dit gegeven is voor de meeste voedselbanken ook niet echt van belang, omdat men prioriteit geeft aan de praktische hulpverlening, waarvoor de organisatie ook is opgericht.

Op het oog zou hier sprake kunnen zijn van dilettantisme. Zelf vermoed ik echter dat de werkwijze van de voedselbanken en ook die van de maatjesprojecten veel meer passen bij de opvatting van o.a. Herman en Renz²⁵⁸, dat effectiviteit van maatschappelijke organisaties niet geëvalueerd zou moeten worden in monetaire termen, maar in morele termen, d.w.z. in termen die zowel donateurs van de organisaties als de hulpvragers van de organisatie motiveren (bijvoorbeeld “men is weer zelfredzaam geworden” of “men heeft het zelfrespect weer teruggevonden”).

In de gesprekken met professionals van de voedselbanken kwamen vooral ook deze meer subjectieve aspecten van resultaten aan de orde. Een professional zegt hier bijvoorbeeld over:

Het gaat erom dat je het uit je hart doet. Als je het gevoel aan mensen kunt geven dat ze echt de moeite waard zijn, dan heb je al zoveel succes.

Bij het maatjesproject is de verantwoording anders georganiseerd dan bij de voedselbanken, mede omdat vanuit deze organisatie verantwoording moet worden afgelegd aan een subsidiegever, die betaalt voor het aantal ‘koppelingen’ van een hulpvrager aan een maatje. Als die koppeling heeft plaatsgevonden, worden er op het niveau van de hulpvrager echter niet vooraf bepaalde doelen gesteld.

De verantwoordingsverplichting heeft erin geresulteerd dat binnen het maatjesproject twee indicatoren worden gehanteerd. Behalve het aantal koppelingen telt ook de duur van het contact met een maatje mee. Dit moet tenminste zes maanden en maximaal 1 tot 1 ½ jaar zijn. Dat blijkt overigens niet alleen een van buitenaf opgelegde norm, maar dat vindt men zelf ook een belangrijke norm voor succes, omdat de praktijk leert dat die tijd nodig is om ook echt iets te bereiken. Naar de financier toe is dit dus voor de verantwoording voldoende. Wat men daaraan zelf als norm heeft toegevoegd, is dat de hulpvraag beantwoord moet zijn, of, zoals een professional dat zelf vertelde: *Als een hulpvrager heeft gezegd: “Ik wil een uitkering aanvragen, naar de schuldhulpverlening én sociale contacten kunnen onderhouden”, als die vragen beantwoord zijn, dan zien wij het intern echt als succesvol. Het ultieme succes is als een hulpvrager zegt: Het is goed, het is klaar. Ik red me nu wel verder. Die hebben we ook en dat is meestal wel een feestje waard. Dat betekent niet dat alles dan in orde is, maar dan heeft een hulpvrager zoveel kracht, dat hij het zelf weer kan redden.*

²⁵⁸ Herman, R.D. en D.O. Renz. (1999).

6.7 Betekenis van deze casestudie voor het conceptueel raamwerk

Praktisch engagement, in de zin van gewoon concreet iets doen, dat heb ik gezien bij de oprichters van de voedselbank in Nederland, maar ook bij de lokale voedselbanken en uitgiftepunten die ik heb bezocht. Door juist dit hele praktische handelen, met respect voor de mensen die daarop zijn aangewezen, ontstaat een vertrouwensrelatie tussen de professionals bij de voedselbanken en de hulpvragers. Die hulpvragers herkennen in het gedrag van deze professionals niet hetzelfde gedrag als bij ‘de instanties’ waarop zij stuk gelopen zijn.

De belangrijkste aanvulling op het conceptueel raamwerk voor het duiden van responsiviteit vanuit deze casestudie bij de voedselbank is het begrip ‘pragmatisme’. In het gewone spraakgebruik gaat het bij pragmatisme om dingen doen die effectief blijken te zijn in concrete situaties. Daar hoeft dan niet altijd een theoretische onderbouwing aan vooraf te gaan. Professionals die pragmatisch handelen doen –met andere woorden- gewoon wat in hun ogen werkt. Zij baseren zich daarbij dan meestal op hun eigen praktijkervaring, of ze experimenteren met mogelijke oplossingen voor problemen van mensen.

Theoretisch is het ‘pragmatisme’ ook een filosofische stroming, waar namen van Amerikaanse filosofen als Charles Pierce, John Dewey en William James aan verbonden zijn. Pragmatisten geven het denken een bepaalde functie. Het denken dient ergens toe, namelijk voor het oplossen van problemen.²⁵⁹

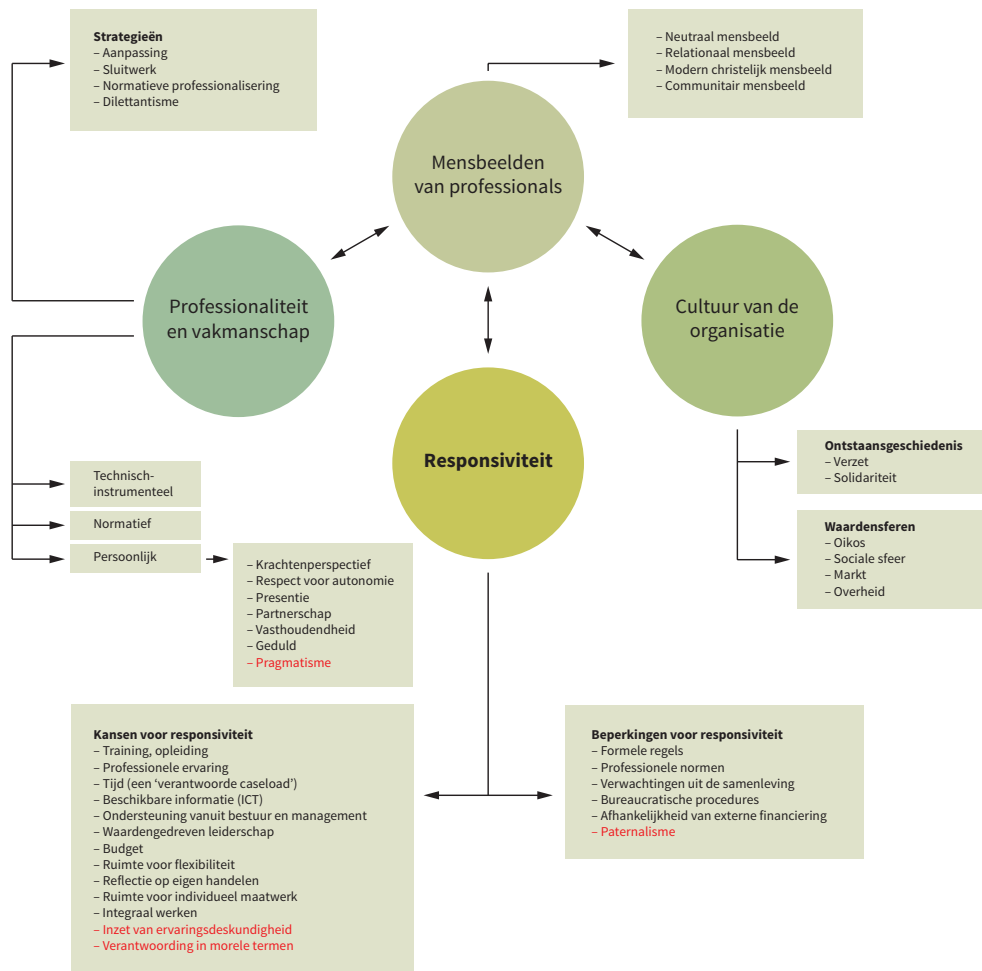
Het begrip ‘respect’, dat kernwaarde lijkt te zijn bij de voedselbanken, kwam ik ook al tegen bij de diaconale organisaties en bij het Leger des Heils. Sennett²⁶⁰ legt het verband tussen respect en het toekennen van autonomie aan iemand. In de praktijk bij de Voedselbanken wordt het begrip ‘respect’ op verschillende manieren geduid. Het woord respect wordt echter zo nadrukkelijk en overal in de organisatie uitgedragen, dat ik dit begrip in het raamwerk als breed begrip wil toevoegen. Het leert mij dat bij het benoemen van begrippen die staan voor bepaalde waarden altijd zal moeten worden doorgevraagd naar wat degene die dit begrip hanteert daaronder verstaat.

Het betrekken van ervaringsdeskundigheden het zoeken naar verantwoordingsmechanismen waarbij verantwoording in morele termen plaats kan vinden, zijn mogelijk kansen voor responsiviteit. Paternalisme heb ik gezien als een beperking ervan.

In onderstaande aanpassing van het conceptueel raamwerk voor het duiden van responsiviteit zijn mijn observaties bij de voedselbanken verwerkt.

²⁵⁹ Helderma, J.K. (2017).

²⁶⁰ Sennett, R. (2003).



Figuur 6.1: Derde aanpassing conceptueel raamwerk voor het duiden van het begrip 'responsiviteit'



7

Hoofdstuk 7:

De vierde casestudie:

Lokale Fondsen en Stichtingen

7.1 Positionering van lokale fondsen en stichtingen in het sociaal domein

Omdat ik nog steeds nieuwe aspecten vind die van belang lijken te zijn voor het duiden van responsiviteit wil ik bij lokale fondsen en stichtingen verder op zoek gaan naar de manier waarop professionals in het sociaal domein met mensen omgaan. In Nederland zijn in de 19^e en 20^e eeuw tal van particuliere fondsen opgericht, om mensen in situaties van armoede bij te staan. Ook nadat de verzorgingsstaat een feit was bleven deze fondsen bestaan. Zij gingen zich richten op mensen met een inkomen op of rond het minimum, die ondanks de bestaande mogelijkheden van ondersteuning door de overheid toch nog financieel in de knel konden komen, bijvoorbeeld omdat er voor hun specifieke situatie geen wettelijke voorliggende voorziening beschikbaar is, of omdat de wettelijke voorzieningen die er zijn niet dekkend zijn. Anno 2015 ging het in Nederland om naar schatting zo'n 70 duizend huishoudens, die jaarlijks in financieel opzicht in een urgente noodsituatie terechtkomen, terwijl voorliggende voorzieningen, zoals die vanuit de Wet Werk en Bijstand, niet of niet tijdig beschikbaar zijn.²⁶¹

De Stichting Samenwerking Sociale Fondsen (SSSF) in Den Haag is een samenwerkingsverband van ruim 40 lokale fondsen in Den Haag. De SSSF handelt van geval tot geval. Ze laat zich daarbij uitsluitend leiden door de hulpvraag en formuleert niet zelf de doelen waaraan ze haar geld wil besteden, anders dan het algemene uitgangspunt dat het moet worden ingezet voor een oplossing van individuele noden. Zij vreest geen precedentes en toetst noodhulpvragen op basis van het oordeel van een professional. Het kernwoord is: vertrouwen. De SSSF wordt voor ruim de helft van haar budget bekostigd door de gemeente Den Haag.²⁶²

Nog in de jaren vijftig kenden meer dan 200 gemeenten zo'n samenwerkingsverband van overheid, particulier initiatief en donateurs. Na 1965 verdwenen deze samenwerkingsverbanden bijna overal. In sommige gemeenten, waaronder Amsterdam en Den Haag, is de samenwerking doorgegaan. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw kregen deze organisaties uitdrukkelijker een positie bij urgente noden. Op initiatief van fondsen en noodhulpbureaus is in 2006 de Stichting Samenwerking voor UrgenteNoden.nl (SSUN.nl) in het leven geroepen om actief de (her) oprichting van noodhulpbureaus te stimuleren en te begeleiden. In een aantal gemeenten werken hulpverlenende organisaties,

²⁶¹ www.urgentenoden.nl

²⁶² Bottse, F et. al. (2007).

particuliere fondsen en lokale overheid samen om zo nodig binnen 24 uur in actie te komen.²⁶³

Er zijn ook particuliere fondsen die er bewust voor hebben gekozen om zelfstandig te blijven. Zij werken waar nodig wel samen met anderen, maar hebben deze samenwerking niet geformaliseerd en willen ook onafhankelijk zijn en blijven van de overheid. Een voorbeeld daarvan is de Stichting Zorg en Bijstand in Den Haag.

263 Ten tijde van mijn observaties waren er vijftien gemeenten en één provincie, waar overheid, fondsen / financiers / donateurs, dienst- / hulpverlening en maatschappelijke organisaties samenwerken voor mensen die financieel 'tussen wal en schip' vallen:

- Stichting Fonds Bijzondere Noden Almere, opgericht in 1995
- Stichting Samenwerking voor Bijzondere Noden Amsterdam (SSBNA), opgericht in 1936
- Stichting Hulp in Bijzondere Omstandigheden (HiBO) te Breda
- Stichting Urgente Noden Delft en omgeving (SUN Delft), opgericht 29 september 2008
- Stichting Samenwerking Sociale Fondsen (SSSF) te den Haag, opgericht in 1972 en komt voort uit de in 1917 ingestelde Commissie ter Bevordering van Samenwerking
- Stichting Fonds Bijzondere Noden Enschede (FBNE), opgericht in 1997
- Stichting Urgente Noden Friesland (SUN Friesland), provinciaal fonds voor 31 gemeenten, opgericht op 4 februari 2010; naar verwachting operationeel zomer/najaar 2010
- Stichting Fonds voor Urgente Noden Haarlem en Omgeving (SFUNH), opgericht 29 juni 2007
- Stichting Fonds Bijzondere Noden Huizen (SFBNH), actief sinds 1989, uitvoering m.i.v. 2009 door Amaris Christelijk Maatschappelijk Werk.
- Stichting Samenwerking Fondsen Leiden (SSFL), opgericht 1987, in november 2008 gewijzigd in Stichting Urgente Noden Leiden (SUN Leiden).
- Stichting Urgente Noden Nieuwegein en omgeving (SUN Nieuwegein), opgericht 8 oktober 2009 en per 1 januari 2010 operationeel
- Fonds Bijzondere Noden Rotterdam, opgericht in 2007.
- Stichting Urgente Noden Uithoorn (SUNU), opgericht juni 2009.
- Stichting Noodhulp Utrecht, opgericht in 2003.
- Stichting De Strohalm Waalwijk, opgericht in 2002.
- Stichting Noodfonds Zwolle en omstreken, opgericht in 2006.

In voorbereiding zijn soortgelijke initiatieven in de regio's Twente, Betuwe, Midden- Kennemerland, Westland, Limburg, Brabant en Groningen. (Bron: www.urgentenoden.nl)

7.2 Ontstaansgeschiedenis van lokale fondsen en stichtingen

Bij de Nierstichting en bij het Leger des Heils heb ik gezien dat de cultuur van deze organisaties verband hield met het feit dat zij weigerden om zich te laten inkaderen. Met name waar het ging om de positie van (uitgeprocedeerde) asielzoekers was er sprake van een waardenconflict tussen deze organisaties en de overheid. Een vergelijkbaar waardenconflict is ook terug te vinden bij de stichting Zorg en Bijstand in Den Haag, voortgekomen uit de in 1891 opgerichte *Vereeniging Armenzorg 's-Gravenhage*. Deze organisatie was ontstaan als reactie op de barre winter van 1890-1891, waardoor de omstandigheden van de grote groep armen in Den Haag nog erbarmelijker waren geworden. Een veertigtal heren, o.l.v. mr. C.J.E. Graaf van Bylandt, trokken zich hun lot aan en richtten deze 'neutrale' organisatie op ten behoeve van alle armen in Den Haag, ongeacht hun achtergrond. De Tweede Wereldoorlog bracht een drastische verandering met zich mee voor deze organisatie. Helen Cramer, maatschappelijk werkster bij de Stichting Zorg en Welzijn, vertelde mij hierover:

In die tijd waren we een gerenommeerde welzijnsinstelling. Dat is eigenlijk na de oorlog veranderd. Onze goederen zijn in de oorlog geconfisqueerd. De Duitsers hebben ons gevraagd om mee te doen aan de "Winterhilfe". Die waren ze toen gestart, ik weet niet meer precies welk jaar, het moet rond 1942 geweest zijn. Ze hebben ons toen uitgenodigd, of eigenlijk bevolen, om mee te doen. Daarbij werd eerst gezegd dat het voor iedereen was. Maar toen bleek dat men Joodse aanvragers wilde uitsluiten, heeft ons bestuur gezegd: "Daar doen we niet aan mee". Toen hebben de Duitsers gezegd: "Prima, maar dan heffen we jullie op en confisqueren we jullie bezittingen". Dat was dus een dieptepunt. Na de oorlog is er twijfel geweest over doorgaan. Maar er waren nog genoeg redenen om door te gaan. Toen zijn we de vereniging "Zorg en Bijstand" gaan heten en is men weer opnieuw begonnen met het werven van donateurs. We zijn toen dus weer van voren af aan begonnen. Ik vond het zelf heel leuk om in de archieven te lezen, hoe met kattenbelletjes deze truc van de Duitsers ontrafeld werd. Je kunt ook in de notulen lezen dat het bestuur in gewetensnood was. In die tijd werd gewoon meegewerkt aan de hele nazificatie van Den Haag. Ook het gemeentebestuur werkte hieraan mee, zonder daarmee kwade bedoelingen te hebben, maar men dacht: "Laten we maar meewerken". En dat dan zo'n piepkleine vereniging als armenzorg de moed had om te zeggen: "Dat doen wij niet". Dat lijkt wel zo'n Goliath-David situatie. Ik vond dat heel bijzonder.

In 1946 werd 'Armenzorg' door een paar van de vroegere bestuursleden weer nieuw leven ingeblazen. De vereniging kreeg onder de nieuw gekozen naam "Zorg en Bijstand" haar oude positie terug, maar de manier van werken veranderde, onder andere door de inzet van een professioneel maatschappelijk werkster. Het is misschien ook wel juist de angst om zich te laten inkaderen geweest, waardoor deze stichting in de jaren '70 niet mee is gegaan met de tendens om te groeien naar grotere verbanden binnen het maatschappelijk

welzijnswerk. De Stichting Samenwerkende Sociale Fondsen in Den Haag (SSSF) heeft dit wel gedaan. De noodzaak tot samenwerking tussen de vele sociale fondsen verwoordde René Schwab, directeur van deze stichting, als volgt:

Kijk, je had een aantal mensen dat een beroep deed op hulp. Maar als je voor een protestants gezin een beroep deed op een katholiek fonds, dan kon je het wel schudden. Verder had ieder fonds zijn eigen doelstellingen. Als je dan een warme borstrok nodig had en je vroeg het bij drie fondsen aan, dan kon je of geen borstrok krijgen, of drie. Het idee was om alles bij één commissie te doen, waar de aanvragen werden beoordeeld. Dan gingen zij wel kijken uit welk potje dat kon. Dat was de Commissie tot Bevordering van Samenwerking. Dat werd later de SSSF.

Soms word je ook verrast door fondsen. Zo was er bijvoorbeeld de hongerstaking van witte illegalen. Toen die over was, hadden sommigen van hen gebitsproblemen.

Ik dacht toen, ik moet ook eens anderen vragen, ook als ik er een beetje tegenop zie.

Ik sprak toen zo'n echte regent aan en legde hem de situatie uit. Hij zei toen op zo'n geaffecteerde toon: "Moet u luisteren mijnheer (...), deze mensen hadden hier nooit moeten komen en al helemaal niet moeten blijven. Maar als je ze een sofinummer geeft en je ze belasting laat betalen, dan hebben ze rechten mijnheer (...)" Hij gaf het hele bedrag. Kijk, dat is dan zo verrassend, als je het helemaal niet verwacht.

Vanaf die tijd ben ik het leuk gaan vinden om geld te zoeken bij fondsen waar je niet direct aan denkt. Ik maak geen onderscheid meer.

7.3 Waarden van de organisatie

Van Til²⁶⁴ onderscheidt maatschappelijke organisaties aan de hand van drie wezenlijke functies die eigenlijk elk van die organisaties vervult, maar waarbij elk van die drie bij optimalisatie een bepaald type maatschappelijke organisatie oplevert. Het gaat daarbij om de functies van getuigenis en zingeving (de waarden dimensie), van belangenbehartiging en lobby, en van service en dienstverlening aan leden, deelnemers of achterbannen. Een 'echte' maatschappelijke organisatie bevindt zich volgens hem in het middelpunt van de denkbeeldige driehoek en verliest karakter wanneer er op één van de dimensies wordt geoptimaliseerd.²⁶⁵ Wanneer bijvoorbeeld een vakbeweging of de ANWB zich alleen op dienstverlening gaat toeleunen, verandert niet alleen hun karakter, maar ook de arena waarin men voor het voortbestaan moet vechten. Vanuit dit perspectief zie ik ook een verschil tussen de SSSF en de Stichting Zorg en Bijstand. Waar deze laatste

²⁶⁴ Van Til (1988). Mapping the Third Sector, New York.

²⁶⁵ Donk, W.B.H.J. van de en Hendriks (januari 2001).

stichting weliswaar veel kleiner is gebleven, heeft zij het karakter van maatschappelijke organisatie in deze brede zin het beste behouden. Dat wordt vooral zichtbaar door de nadruk op zingeving (zelfontplooiing) in de hulpverlening. De SSSF is er daarentegen juist door een samenwerking met de overheid aan te gaan goed in geslaagd om ook de belangenbehartigende taak en de lobby voor de eigen ‘achterban’ verder uit te bouwen, zoals onder meer blijkt uit het op de kaart zetten van de problematiek met het betalen van de zorgverzekering. Dat maakt dat de professional bij de Stichting Zorg en Bijstand wellicht beter kon inschatten wat werkelijk voor de ander van betekenis was, maar dat de SSSF door samenwerking voor grotere aantallen mensen wel veel meer kon doen.

Particuliere fondsen vormen een aanvulling op de (gemeentelijke) sociale infrastructuur voor de bestrijding van armoede. Zij zijn in staat om slagvaardig en snel hulp te verlenen bij individuele (urgente) noden, ook daar waar de overheid omwille van rechtsgelijkheid niet kan of mag ingrijpen. Ik heb gezien dat mensen vaak door hun eigen keuzes in financiële problemen komen, maar daardoor ook niet meer in aanmerking komen voor hulp door de overheid. Juist in die situaties treden particuliere fondsen naar de voorgrond. Deze constatering sluit aan op de theoretische veronderstelling dat maatschappelijke organisaties zich vaak richten op groepen in de samenleving, die noch door de markt noch door de overheid geholpen worden omdat zij op de een of andere manier geen recht (meer) hebben om geholpen te worden. Voor wat betreft de vraag naar de waarden van deze organisaties is bovenstaande als context wel van belang. In de praktijk zie ik zich een verschuiving voordoen van de klassieke particuliere fondsen, die te kenschetsen waren als pragmatisch, probleemoplossend en regelarm, maar daarmee ook als paternalistisch en met een grote mate van willekeur, in de richting van organisaties met dezelfde gestandaardiseerde en bureaucratische procedures die ook de overheid kenschetst. Ook bij de SSSF en de Stichting Zorg en Bijstand zie ik waarden als gelijkheid en billijkheid belangrijker worden, zoals ook opvalt in de officiële documenten en de website van zowel de SSSF als van de stichting Zorg en Bijstand. Het gaat in de uitingen van beide organisaties vooral om praktische informatie voor hulpverleners of inwoners van Den Haag die financiële hulp zoeken.

Beide organisaties zijn kleine organisaties, met een beperkt aantal medewerkers. Ik vermoedde aan het begin van mijn onderzoek bij dit type kleine organisaties een familiecultuur, maar trof er toch vooral een hiërarchische cultuur aan, met expliciete taakomschrijvingen en verantwoordingsprocedures.

In de gesprekken met professional van Zorg en Bijstand kwamen wel waarden ter sprake die daar min of meer haaks op staan. Zo vertelde zij:

Ieder mens heeft er recht op om goed behandeld te worden, om de moeite waard gevonden te worden. Dat er als mens naar je gekeken wordt en niet als geval.

Het is moeilijk in te schatten of de waarden die met deze aanpak verband houden vooral afkomstig zijn van de betreffende professional of dat die samenhangen met de cultuur van

de organisatie waarin zij werkzaam is. Ik vermoed door de formele uitingen van de Stichting dat het eerste het geval is, wat maakt dat deze professional in de dagelijkse praktijk het nodige aan sluikwerk zal doen.

7.4 Mensbeelden van professionals

Aannames en overtuigingen van professionals komen ook bij de fondsen tot uitdrukking in hun mensbeeld. Het valt op, dat de professional van de SSSF vooral een neutraal mensbeeld dominant lijkt. Dat heeft mogelijk ook wel te maken met het feit dat ervanuit allerlei fondsen geld bij elkaar wordt gesprokkeld om mensen financieel te ondersteunen. De professional vertelde mij dat hier ook wel misbruik van wordt gemaakt: *Er zijn nu eenmaal mensen die shoppen, die alle potjes kennen. Daar heb ik een fingerspitzengefühl voor. Het gaat niet altijd op, maar meestal kloppen mijn vermoedens wel.*

Voor de professional van de stichting Zorg en Bijstand zijn andere aspecten belangrijk: (...) *Mensen iets bieden. Niet alleen met geld. Daarom geven we bijvoorbeeld ook aan muzieklessen en dat soort dingen. Om mensen op een ander niveau te tillen. Om in die behoeften ook te voorzien. Je zult armoede altijd als last ervaren, als je bijvoorbeeld als moeder je kinderen niet goed te eten kunt geven. Maar om ze daarboven te verheffen. Om in plaats van dat één dimensionale wat meer dimensie aan iemands leven te geven. Want dat slijt er zo van af als je constant in geldgebrek zit. Het plezier. Het je geluk kunnen halen uit kleine dingen. Dat kan niet meer.*

Armoede zuigt mensen leeg. Het maakt ze energieloos, initiatief loos. Armoede leidt tot isolatie. Het leidt tot individuele, sociale, culturele, educatieve isolatie. Als je heel lang van weinig geld moet leven, dan wordt je zelfbeeld negatief. Je verwijt jezelf dat je jezelf of je kinderen niet kunt bieden wat anderen zichzelf of hun kinderen wel kunnen bieden. Mensen worden daardoor vaak overweldigd door schuldgevoel. Dat klopt niet met de werkelijkheid. Daar proberen we mensen uit te trekken. We zeggen dan: "Oké, je moet met weinig geld omgaan. Dan kan je zeggen: "Ik heb dit ter beschikking en dan ga ik snijden. En alles wat mij vreugde biedt, snij ik eruit". Maar je kunt ook zeggen: "Ik heb weinig geld. Maar wat vind ik nou leuk?" (...) Dus proberen om op een positieve manier mensen toch, ondanks de beperkingen, wat levensvreugde te geven. Ze iets te bieden dat leidt tot perspectief. Dat is ook de reden waarom wij bijvoorbeeld vakanties aanbieden. Je zult misschien zeggen: "Dat is wel erg luxe". Maar voor ons is dat niet luxe. Een moeder met zes kinderen, die gaan gewoon een week naar Texel en daar kan zo'n gezin een heel jaar op verder.

De overheid zorgt voor het bestaansminimum. Maar wij zorgen dus ook voor wat extra. Niet allen door het financiële. Maar ook doordat we mensen als mens benaderen. We krijgen soms ook bedankbrieven waarin staat: "Je keek me gewoon in de ogen. Je haalde m'n schaamte weg". (...) "Iemand die begrijpt wat het is. Dat ik alles lopend moet doen in zo'n grote stad,

omdat ik geen geld voor de tram heb. Dat ik nooit naar een verjaardag kan, omdat ik geen geld voor een cadeautje heb (...). We geven ook gewoon geld om van te leven hoor. Maar dit doen we ook. Vooral om de consequentie van de armoede te voorkomen, dat geïsoleerd zijn. (...) Als mensen het zelf weer verder kunnen doen. Als ze hun eigen bronnen van energie en levenslust weer hebben kunnen aanboren. Dat doen we eigenlijk. Bronnen aanvullen. Dat doen we op twee niveaus, door geld en door gesprekken. Maar soms alleen maar door gesprekken. Geld is belangrijk, maar de gesprekken blijken toch vaak het meest waardevol te zijn. Mensen zeggen zelf soms: "Ik stond op een kruispunt, maar door het gesprek wist ik welke richting ik op kon gaan. Ik kan nu gewoon weer verder.

Deze professional legt in haar overtuigingen heel opvallend de nadruk op waarden als zelfontplooiing, talentontwikkeling, uniciteit, echtheid, identiteit en zelfrespect. Ik kwam dit nog niet eerder tegen. Ik zou dit een 'romantisch' mensbeeld willen noemen, met een verwijzing naar de periode van de romantiek, waarin dit mensbeeld dominant werd. Romantici als Rousseau hadden niet zoveel op met de utilitaristische normen van het tot dan toe dominante liberale mensbeeld. Volgens Rousseau draagt de mens daarmee 'zichzelf' niet meer met zich mee. Wat voor romantici telt is de uniciteit van ieder mens. De romantici zagen de mens als een 'scheppend wezen', de mens als God, die in het diepste van zijn gedachten de werkelijkheid om zich heen schept. Wat mensen zijn ligt nooit vast. Het gaat erom wat ze willen worden en hoe zij zich met anderen identificeren.

Ik vind het vanuit het perspectief van dit mensbeeld ook wel te begrijpen dat deze professional als voorwaarde voor hulpverlening neemt, dat de hulpvrager zelf verantwoordelijkheid neemt voor de eigen situatie:

We kijken altijd eerst: "Wat heeft iemand er zelf aan gedaan? Welke hulp is al ingeschakeld? Wat is zijn of haar perspectief? En wat kunnen wij nog helpen om dat perspectief te vergroten? De sociale dienst is strenger geworden. Dat vind ik wel goed. Ik zie dat het tij aan het keren is. (...) Er heerste een stemming die me behoorlijk irriteerde. Men vond gewoon dat men recht had op een uitkering. Als ik dan zei: "Ik zie dat helemaal niet zitten, om dat voor u te doen" dan zeiden ze: "Nou, dan ga ik wel naar de soos". Dat was de sociale dienst. Ik vond het bijna klinken als een sociëteit. Dan zat ik echt bijna op de kast. Vooral omdat die mensen zelf helemaal geen verantwoordelijkheid namen voor hun eigen leven. Daarom is het voor ons ook zo belangrijk om te weten wat men er zelf aan heeft gedaan. Als dat alleen maar is "ik ben naar de soos gegaan" dan vind ik niet dat je actief bezig bent geweest om je eigen situatie te verbeteren. Dat heb ik ook wel in het ontwikkelingswerk geleerd. Het heeft helemaal geen zin om alleen maar als donor al je centen in een land te pompen. Laat mensen er zelf iets voor doen. Laat ze zelf kleinschalig met projecten beginnen. Dat is veel beter. Dat verandert ook hun gevoel van eigenwaarde. En hun zelfbeeld verbetert. (...) Als iemand verlaten is en helemaal niemand heeft, dan ga ik pas inspringen. Ik vraag dus ook gewoon wat bijvoorbeeld de kinderen kunnen doen. (...) We gaan mensen niet pampere. Als iemand hier is die niet is

ingeschreven bij het Centrum voor Werk en Inkomen, dan hoeft hij hier niet eens te komen. (...) Dan zeggen we: "Ga dat eerst maar eens doen". En we vinden ook dat ze eerst de voorliggende voorziening gebruikt moeten hebben. Als dat allemaal uitgewerkt is, misgelopen is, dan kunnen ze hier komen. Wij zijn het laatste station.

De professional van de stichting Zorg en Bijstand vertelde mij iets over haar achtergrond in de hulpverlening in de derde wereld. Mogelijk houdt haar mensbeeld meer verband met haar persoonlijke situatie (de term 'ontwikkelingswerk' geeft al aan dat ook daarin een sterke waarde wordt gehecht aan het ontwikkelen van mensen) dan dat dit verbonden is aan de cultuur van de organisatie. In de hele voorgeschiedenis van de stichting Zorg en Bijstand kwam ik de nadruk op zelfontplooiing nauwelijks tegen.

Ik vind dat ik soms paternalistisch werk als iemand die dakloos is en alcoholverslaafd is en mijn commissie zegt: "die man kan 300 euro krijgen, maar dan moet hij elke week of om de twee weken 50 euro komen halen". Dat vind ik vreselijk werk, maar ik doe het toch. Dan zeg ik niet: "Hier heb je 300 euro en daar moet je 1 ½ maand van leven". Want dan gaat het op aan drank. Maar dat is wel paternalisme.

Ik weet ook gewoon van iemand die hier niet wilde werken, die noemde het zelfs feodaal. Dat is nog niet eens zo heel lang geleden. Maar toen ik hier kwam werken was er een heel andere sfeer. Ik heb zelf ook veel dingen veranderd hoor. Het was zo ouderwets. Ik kwam uit de ontwikkelingshulp in Afrika, waar ik elke dag met armoede werd geconfronteerd. Ze vonden mij daarom wel geschikt, omdat ik ook wel eens "nee" kon zeggen. Mijn voorgangers waren veel te aardige mevrouwen, met veel te grote harten.

7.5 Professionaliteit in vakmanschap

Beide organisaties kennen aanvraagformulieren, waarin een overzicht van inkomsten en uitgaven moet worden gegeven en, indien van toepassing, het overzicht van de schulden. Op die formulieren staat ook voor welke doelgroepen hulp kan worden aangevraagd. In de praktijk blijkt men daar wel flexibel en pragmatisch mee om te gaan.

In principe helpen wij uitsluitend mensen in Den Haag, maar we hebben ook wel eens mensen in Friesland en Limburg geholpen.

Wij werken in principe met mensen op bijstandsniveau. Dat is eigenlijk onze doelgroep. Maar we helpen ook wel eens mensen met een AOW en een klein pensioentje of met een inkomen dat net iets boven het minimum ligt. We hebben wel een warm plekje in ons hart voor kinderen en voor mensen die ouder zijn dan 65 jaar. Daar geven we graag voorrang aan. Maar dat staat nergens op papier. Dat hebben we er gewoon zelf van gebakken.

Officieel mogen we alleen mensen helpen met een Nederlands paspoort. Maar hou dat nou maar eens staande in deze tijd, met het hele residu van illegalen, of mensen die al meer dan

8 jaar wachten op een beslissing van het ministerie en die helemaal geen inkomsten hebben. Hou dan maar eens vol dat mensen een Nederlands paspoort moeten hebben om hulp te krijgen. Dat gaat gewoon niet. Dus regels die we zelf verzonnen hebben, die overtreden we ook regelmatig. We zijn niet zo strikt. We zijn vooral pragmatisch.

Ook hier zie ik dus voorbeelden van sluikwerk. En ook bij deze organisaties komt het woord ‘pragmatisch’ naar voren. Dat blijkt onder meer ook uit het feit dat beide organisaties wel duidelijk op hun website aangeven in welke situaties hulp kan worden gevraagd, maar daar in de praktijk flexibel mee omgaan:

“We hebben bijvoorbeeld maximale bedragen. Maar daar gaan we soms toch overheen. Dan zeggen mensen: “Ja, maar dan verleg je grenzen”. Dan zeggen we: “Nee, want de grens blijft. Maar je moet op individuele gronden wel een besluit durven nemen.”

Uitgangspunt van beide organisaties is dat allereerst wordt gekeken of er een beroep gedaan kan worden op voorliggende voorzieningen, zoals bedrijfsverenigingen, gemeentelijke sociale dienst etc. Bij problemen m.b.t. schulden wordt eerst gezien in hoeverre een oplossing via de Gemeentelijke Kredietbank of via andere instanties kan worden bereikt, maar er wordt wel geholpen in situaties waarin het reguliere wettelijke systeem geen aanknopingspunten (meer) biedt.

Een gezin kan bijvoorbeeld in principe wel de vaste lasten betalen, maar doet dit niet, omdat ze andere uitgaven hebben gedaan. Als zo'n gezin niet in aanmerking komt voor de schuldhulpverlening, maar ook niet voor bijstand -want men heeft verwijtbaar gehandeld- dan kan je soms wel besluiten om te zeggen: wij helpen ook niet. Dan volgt een huisuitzetting. Maar het kan bijvoorbeeld gebeuren dat er een ziek kind in huis is. Of dat er al een hulpverlening tot stand is gekomen en maatregelen zijn genomen die genomen moeten worden. Dan schiet je met een huisuitzetting ook niets op. Daar is het suppletiefonds dan voor. Het gaat vaak om mensen die een stommiteit hebben begaan. Soms kan je het begrijpen, soms ook niet. Je hebt een goed net van schuldhulpverlening. Dat zou toereikend moeten zijn. Maar de procedures gaan niet altijd zo snel. Er is door een woningbouwcorporatie sneller een uitzetting geregeld via de gerechtsdeurwaarder. Mensen hebben vaak toeslagen niet aangevraagd waar ze wel recht op hebben. Of ze hebben een ziek familielid in het buitenland. Dat is voor de bijstand geen uitgave waar je rekening mee houdt, maar je kan je soms wel voorstellen dat mensen in sommige situaties die keuzes maken. Daar kunnen wij rekening mee houden.

De kritiek die de professionals van de Nierstichting hadden op het functioneren van het algemeen maatschappelijk werk in situaties waarbij financiële armoede aan de orde is hoorde ik ook terug bij de stichting Zorg en Bijstand.

Ik begeleid zelf ook mensen en dat kan heel ver gaan. Wat ouderwets maatschappelijk werk deed noem ik dat dan. Dan neem ik zo'n gezin op de kar en dat kan jaren duren (...). Het reguliere maatschappelijk werk is behoorlijk verzakelijkt. Zij mogen zich bijvoorbeeld niet meer met de financiële hulpverlening bezig houden. Dat gaat allemaal naar de gemeentelijke kredietbanken. Gelukkig zijn er nog collega's, geboren voor 1950 moet ik helaas zeggen, die dat wel doen. Maar wij houden ons daar wel mee bezig en we nemen mensen bij de hand.

Als iemand het geluk heeft om in de schuldhulpverlening terecht te komen –en die mag daar dan heel blij mee zijn- dan ben je in theorie na 3 jaar van al je schulden af, terwijl je er anders je hele leven aan vast zou zitten. Maar het is op een houtje bijten. Het is afzien. En in die periode pakken we ze beet he? We zorgen ervoor dat ze geen nieuwe schulden maken. Kijk, gebeurt dat elke maand opnieuw, dan moeten wij ze ook loslaten. Maar we proberen ze erdoor heen te slepen, werkelijk. En dan geven we ook af en toe wel een gift. Onze giften zijn in principe eenmalig, maar daar wijken we dan wel eens vanaf. We zeggen dan: "Nou, wij betalen dit jaar de zwemlessen van je zoon, of de balletlessen van je dochter, want die kinderen mogen er niet te veel onder lijden. Als jij maar doorzet." Dat kan het maatschappelijk werk niet doen natuurlijk. Die zijn met andere dingen bezig. Niet met rekeningen.

Ik hoop dat het weer teruggedraaid wordt. En heel veel collega's willen dat ook. Die zeggen ook: "Kunnen we maar. Mogen we maar". Want dan kan je ook de diepte in. Je kan niet als een cliënt bij je zit met heel zware geldzorgen, zeggen: "Dat financiële aspect leggen we even terzijde en nu gaan we de psychologische consequenties van je situatie bespreken". Zo iemand vliegt toch tegen het plafond als hij een hele week niet gegeten heeft?

Praktisch engagement is bij beide organisaties aanwezig. Soms vertaalt dit zich in hele praktische oplossingen voor wezenlijke problemen van mensen: *Het is gemakkelijker om 2000 euro ergens te krijgen dan 20 euro. Want wie geeft jou 20 euro? Niemand. Een mevrouw wordt mishandeld. Ze kan niet naar die man terug. Ze krijgt een plek in een blijf van m'n lijf huis in Terneuzen, want Den Haag zit vol. Maar hoe komt zo'n vrouw zonder geld in Terneuzen? Of je hebt een identiteitskaart nodig om een uitkering aan te vragen. Je bent dakloos en je hebt geen rooie cent. Wie geeft jou die 40 euro voor een identiteitskaart als je geen vangnet hebt? Of je hebt niks te eten en je bent suikerpatiënt en je hebt iets nodig. Nou, dat doe ik dan uit het noodfonds (...) Die kleine bedragen, tot 60 euro, kunnen mensen bij mij halen.*

Maar het praktisch engagement gaat ook verder dan alleen het geven van financiële ondersteuning. Wat opvalt, is dat voornamelijk door de kleinere fondsen in het algemeen veel wordt geïnvesteerd in de netwerken waarbinnen men hulp verleent. De tendens is dat men niet alleen maar geld wil geven, maar echt wil kijken wat er nodig is en ook de follow-up beter wil bewaken. Om die reden wordt ook breed gekeken naar wat mensen elders aan hulp kunnen krijgen:

(...) We hebben ook met collega's een samenwerkingsverband voor mensen die echt nergens

meer terecht kunnen en bijna onbehandelbaar zijn. Die doen we samen. Dan geven we daar in korte tijd heel veel tijd en energie aan en halen we echt de onderste steen boven om een oplossing voor die mensen te vinden. Een soort “brandweerteam”. Daar betrekken we dan ook andere instellingen bij. We roepen ze allemaal bij elkaar en proberen ze te mobiliseren om in korte tijd de zaken te regelen, zodat we snel resultaten hebben.

De professional van de stichting Zorg en Bijstand geeft aan dat zij soms meer zouden willen doen, maar dat zij in de dagelijkse praktijk tegen beperkingen aanlopen.

Persoonlijk loop ik ook tegen dilemma's op, dat ik in omstandigheden minder kan doen dan ik zou willen doen. Als ik een casus voorleg aan de commissie en die zegt dat we volgens onze regels dit kunnen doen, maar ik denk dan: “als we nou iets meer doen, dan kunnen we zo'n gezin helemaal voor lange tijd erbovenop helpen”. Dat vind ik dan moeilijk.

Soms gaat zij in haar vrije tijd verder met mensen aan wie zij hulp verleent. De betrokkenheid bij de betreffende persoon gaat dan heel ver, tot stervensbegeleiding aan toe.

In de dagelijkse praktijk lopen de medewerkers van de fondsen aan tegen de effecten van de wet- en regelgeving voor de doelgroep waar zij zich op richten, maar ook de tegenstrijdigheid in wetten wekt soms ergernis op.

Bijvoorbeeld een mevrouw met een uitkering vanuit de wet uitkering oorlogsslachtoffers, die krijgt daardoor geen huurtoeslag en uiteindelijk komt ze op een lager besteedbaar inkomen terecht dan wanneer ze die uitkering niet zou hebben gehad. Dat soort onlogische gevolgen van goeddoenerij.

We houden ook rekening met psychiatrische patiënten of ex-daklozen. Als zij als bijkomend probleem hebben dat ze schulden hebben, dan krijgen ze vaak om die reden geen huis en geen aansluiting meer. Daar helpen wij dan. Een groot probleem is ook de nieuwe zorgverzekeringswet. Daar zijn we ook voor naar het ministerie geweest. Het ministerie vindt het een succes, want er zijn nooit zo weinig mensen niet verzekerd geweest. Maar wij zien deze doelgroep. Degenen die niet goed verzekerd zijn hebben nu echt een probleem. Vroeger betaalden die hun aanvullende verzekering niet, dan had je het over een paar tientjes. Maar als mensen nu hun zorgpremie niet betalen, dan heb je in een paar maanden al snel 1200 euro schuld. Daar komt nog de deurwaarder bij, de opslag, het gaat om enorme bedragen. Psychiatrisch patiënten maken zich daar niet zo druk om. Dat is een gigantisch probleem. We hebben voor 240 mensen 185.000 euro aan zorgverzekeringschuld opgelost en dan hebben we er ook echt heel wat afgewezen, waar geen beginnen meer aan was. Het is een molensteen om onze nek. De opslag betalen we uit principe niet. Dat is echt een waardeloos instrument. Als je nou nog zegt, dat het wordt gebruikt voor de aflossing van de schuld, dan is het hooguit wat veel. Maar hier doen ze helemaal niets voor. De nieuwe zorgwet is voor een bepaalde categorie mensen niet zo'n goed idee. Dat zou gerepareerd moeten worden. Het gaat om

150.000 tot 350.000 gezinnen. Bij het ministerie had men daar nog nooit over nagedacht, dat dit probleem zou spelen. Ik vraag me af of er dan wel goed geluisterd is. Maar ja, het gaat nu naar een of ander overleg.

De fondsen beperken zich niet tot het aankaarten van deze problematiek bij de overheidsorganen die hiervoor verantwoordelijk zijn. Interessant is om te horen hoe creatief soms in individuele situaties met gevolgen van het beleid wordt omgegaan.

Probleem is dat er geen premie binnenkomt. Maar als er wat aan de hand is, dan worden die mensen natuurlijk toch geholpen. Vorige maand was er een dakloze man die er zo ernstig aan toe was, dat zijn been moest worden afgezet. Die werd vervolgens bestookt door schuldeisers. Het ziekenhuis is ook bij ons geweest. Wij hebben 1500 euro geboden tegen finale kwijting en ze zijn toen maar gauw akkoord gegaan. Maar dan is er 26.000 euro die dus niet betaald is.

De professionals bij de SSSF gaan af op de aanvraagformulieren van intermediaire professionals en kennen de aanvraag toe of wijzen die af. De verdere hulpverlening wordt overgelaten aan de intermediaire professional, die de aanvraag ook indiende. Daarmee is de hulpverlening vanuit het fonds dan ook ten einde.

In situaties waarin hulp in natura wordt verstrekt (bijvoorbeeld een koelkast of een wasmachine) is soms nog wel bemoeienis met de levering van deze verstrekking, maar dus niet met de hulpverlening aan de persoon of het gezin waarvoor deze verstrekking is bedoeld:

We onderhouden contacten met hulpverleners, schuldeisers, deurwaarders. Heel veel gaat via leveranciers. We hebben met een aantal winkels in de stad afspraken over het leveren van goederen. Dan moet je geen Mediamarkt hebben. Het moeten bedrijven zijn die doordrongen zijn van het belang. Die mogen ook best wat verdienen, maar het moet wel met respect voor de hulpvragers gaan. Een winkelier kreeg eens mensen die door ons waren doorgestuurd voor een wasmachine. Die mensen zeiden toen: doe er ook maar een droger bij. Toen zij die winkelier dat hij daar geen opdracht voor had gekregen. Die mensen zeiden toen: "Ja, maar dat betalen we zelf". Toen nam die winkelier contact met ons op. Als hij de droger had geleverd en bij ons de wasmachine had geïnd, dan waren wij daar nooit achter gekomen. Nu konden wij zeggen: "Als jullie een droger kunnen betalen, koop daar dan eerst maar de wasmachine van". Zo hebben we in de loop der jaren met leveranciers goede relaties opgebouwd. Zo iemand belt ook op van: "Wat doe je nou? Een tafelmodel koelkast voor een gezin met 8 kinderen?" Dat was mij dus even ontgaan.

Wij zeggen dus tegen de maatschappelijk werker dat de hulpvrager terecht kan bij een bepaalde leverancier. Wij geven de opdracht. Het liefst doen we nieuwe spullen. Dan heb je ook geen gezeur met dingen die kapot zijn, garanties etc. Maar de laatste jaren komen er

steeds meer hulpvragen. We worden dan toch vaker in de tweede hands handel gedwongen. Maar tweede hands matrassen, dat doen we bijvoorbeeld niet. Dus de beddenleverancier die houden we wel.

Ik ben bij de SSSF geen van de genoemde elementen van een responsieve basishouding tegengekomen, simpelweg omdat het persoonlijke contact tussen de professional en de hulpvrager er niet is. Daar waar uitsluitend sprake is van een beoordeling op schrift, of van een telefonisch contact, blijft de hulpverlening beperkt tot het verstrekken van financiële- of andere vormen van materiële ondersteuning, terwijl professionals die persoonlijk contact met hulpvragers hebben merken dat de gesprekken vaak vele malen meer opleveren dan het uitsluitend bieden van materiële ondersteuning. Het zou kunnen zijn, dat in de situatie van de SSSF de intermediaire professional die rol op zich neemt.

Bij de professional van de Stichting Zorg en Bijstand is dat anders. Zij ontvangt alle mensen persoonlijk en hecht ook heel veel waarde aan dit persoonlijke contact, zoals ook blijkt uit onderstaand verhaal:

Ik kreeg een brief van een meneer die jaren verslaafd geweest is: "Ik heb de gevangenis van binnen en van buiten uitgebreid bekeken. Ik ben lang weggeweest. Ik ben nu vier jaar clean. Ik heb een verschrikkelijke therapie gehad en verschrikkelijk op mijn flikker gehad. Het gaat goed met me. Ik hou me nu bezig met voorlichting. Ik zit in gevangenissen en ik zit bij justitie. Ik geef voorlichting, als ervaringsdeskundige. Ik wil me vooral richten op de jeugd. Ik ben zelf een rot joch geweest. Ik heb geen enkel excuus. Ik heb prima ouders gehad, prima broers en zussen, dus het lag echt aan mij. Maar dat is nu mijn perspectief. Ik wil iets met mijn verhaal. Ik wil voorkomen dat kinderen dezelfde fouten maken als ik."

Nou, die man komt bij me. Hij zegt: "Dat je me wilt ontvangen". Ik vraag hem: "Waarom zou ik u niet willen ontvangen?" Nou, dat is hij dus helemaal niet gewend. Hij vertelt me zijn verhaal en hij vertelt me wat hij wil. Hij wil een computer en een printer om met dat project aan de gang te gaan. Om folders te schrijven en zo. Ik denk dan wel in mijn achterhoofd: "Waarom betaalt justitie dat niet, als die het zo belangrijk vinden? Of waarom betaalt Parnassia dit niet?" Maar daar was kennelijk geen geld, want hij kwam via Parnassia en als die het bij mij aanvragen, dan ga ik ervan uit dat zij het niet zelf kunnen bekostigen. Ik zei: "Ik vind dat je hartstikke goed werk doet en ik ga proberen die computer voor je te regelen." Die man werd helemaal nerveus. Hij zei: "Je moet niet zo aardig doen tegen me. Ik ben gewend dat iedereen me een sukkel vindt. En als jij zo doet, dan ga ik huilen". Nou, ik heb die computer geregeld. Dan kan je zeggen: "Dat is toch luxe? Die man studeert niet eens" (want het computerfonds is bedoeld voor studerende kinderen). Maar ik denk dan: "Hij doet zo zijn best om op de rails te komen. Hij doet het ook nog eens in het algemeen belang. Hij krijgt gewoon een bijstandsuitkering en moet daar ook nog eens al zijn schulden van betalen die hij in het verleden gemaakt heeft. Zo iemand kan nooit zelf een computer kopen."

Een verschil tussen haar benadering en die van de SSSF is haar brede, integrale beoordeling van de problematiek van mensen. Die beoordeling beperkt zich dus niet tot uitsluitend de financiële aspecten en de hulpverlening. Ik zie bij haar een verwevenheid tussen haar romantische mensbeeld en het krachtenperspectief, het actief en creatief zoeken naar mogelijkheden van mensen, als basishouding.

Problemen van mensen zijn vaak veel complexer dan uitsluitend een financieel probleem of een verslavingsprobleem. Maar om dit te kunnen zien is in de eerste plaats een persoonlijke relatie nodig tussen professional en hulpvrager. Daar waar die persoonlijke relatie ontbreekt en uitsluitend via intermediairen wordt gecommuniceerd, zullen professionals niet in staat zijn om in te schatten wat werkelijk voor mensen van betekenis is.

7.6 Kansen en beperkingen voor responsiviteit

Het vervangen van een persoonlijke relatie door de inzet van intermediaire professionals is dus een beperking voor responsiviteit. Intermediairs kunnen echter ook heel bewust en op verschillende manieren door de professionals van lokale fondsen en stichtingen worden ingezet. De stichting Zorg en Bijstand neemt net als de Nierstichting ook aanvragen van individuele hulpvragers in behandeling, maar meestal wel na bemiddeling door een professional:

Iemand moet altijd via een andere instelling aangemeld zijn. Er moet altijd een deskundige naar gekeken hebben en die moet vinden dat hij of zij hier terecht moet komen. Dat heb ik zelf ingesteld, want ik werd er helemaal gek van dat Jantje, Pietje en Klaasje hier maar zo langskwam. Trappen vol met moeders en kindervagens. Dat kost zoveel tijd, want ik doe dat heel zorgvuldig. Ik bekijk echt alles. Ik vraag ook heel veel. De persoonlijke geschiedenis. De hele sociale geschiedenis. Het moet voor mij gaan leven, want ik moet het aan de commissie overbrengen, die heel kritisch is.

De SSSF neemt alleen aanvragen in behandeling via intermediaire professionals en onderbouwt die keuze met het praktische argument, dat de bemensing van hun organisatie te beperkt is om individuele aanvragen in behandeling te kunnen nemen:

Wij kunnen gewoonweg niet al die aanvragen in behandeling nemen. Wij kunnen niet voor 1100 mensen uitzoeken wat er aan de hand is. Dan zouden we die mensen allemaal moeten ontvangen. Dat gaat niet. (...).

Dat er geen sprake is van een individuele relatie met een hulpvrager betekent niet dat lokale fondsen en stichtingen niet zouden doen wat voor mensen van betekenis is. Essentieel is de financiële hulp die in dat geval wordt verleend tot stand komt na een juiste inschatting die verwijzend professionals maken van de situatie van mensen. Daarin zie ik wel een risico. Een professional van de SSSF vertelde mij:

We willen wel dat het formulier helemaal wordt ingevuld. Daar houden we strikt de hand aan. Dat geeft ons de zekerheid dat men alleen aanvragen doet die men echt nodig vindt. En ja, de hulpverlener beslist. Niet de hulpvrager. De hulpvrager zal altijd zeggen dat iets nodig is en dat begrijp ik.

Het is de vraag of het inderdaad zo is dat hulpvragers altijd zullen zeggen dat iets (in dit geval geld) nodig is. Dat hangt helemaal af van de aard van het probleem, de context waarin de hulpvrager leeft en het gesprek dat hierover tussen een professional en de hulpvrager gevoerd wordt. Als dat gesprek er niet is, dan ontstaan gemakkelijk mensbeelden die werkelijkheid worden omdat de professional die dat mensbeeld heeft daar ook in gelooft. Reflecterend op de bijzondere positie van professionals in dit type organisaties valt mij op dat er nauwelijks sprake is van ondersteuning vanuit het bestuur. Eerder doen professionals hun best om zaken die zij voor hulpvragers gedaan willen krijgen zo goed mogelijk te motiveren bij het bestuur, zodat ze naar de mensen die het betreft responsief kunnen zijn. Desgevraagd vertelde een professional bij de SSSF mij hierover:

“Het is moeilijk om in het algemeen iets te zeggen over de besturen van de stichtingen en fondsen. Maar je ziet wel veel regenten. Zij hebben een enorme geschiedenis in het besturen van stichtingen en fondsen. Er zijn er veel bij die vooral geïnteresseerd zijn in geld. Om van 100 euro 101 euro te maken en liefst nog 120 of 200 euro. De fondsen doen het ook meestal heel goed. Er zijn er maar weinig die van de crisis te leiden hebben gehad (...). Ik spreek mensen die een jaarinkomen hebben van 800.000 of 900.000 euro. Die kunnen zich echt niet voorstellen wat het is om van 1000 euro per maand rond te moeten komen. Daar zijn ze ook niet zo heel erg in geïnteresseerd.”

7.7 Betekenis van deze casestudie voor het conceptueel raamwerk

Dat een kleine organisatie niet in staat is om een individuele relatie te onderhouden met heel veel hulpvragers is evident. Maar ook in grotere organisaties zal altijd samenwerking nodig zijn met andere organisaties, om complexe problemen van mensen het hoofd te bieden. Het betekent dat er in veel gevallen hoe dan ook sprake zal moeten zijn van samenwerking met derden. Het is voor responsiviteit dan wel van belang om het gesprek over de waarden waarop de hulpverlening gebaseerd is aan te gaan. Bij de Stichting Zorg en Bijstand werd bij hulpvragers nog wel geverifieerd wat de achtergronden waren van doorverwijzing. Bij de SSSF ben ik dit gesprek of een vorm van uitwisseling met professionals over al dan niet gedeelde waarden niet tegengekomen.

Deze casestudie levert mij het inzicht op dat een te sterke nadruk op professionele normen een beperking kan opleveren voor responsiviteit. De ontwikkeling van het beroep van algemeen maatschappelijk werker, zoals die geschetst wordt door de professional van de

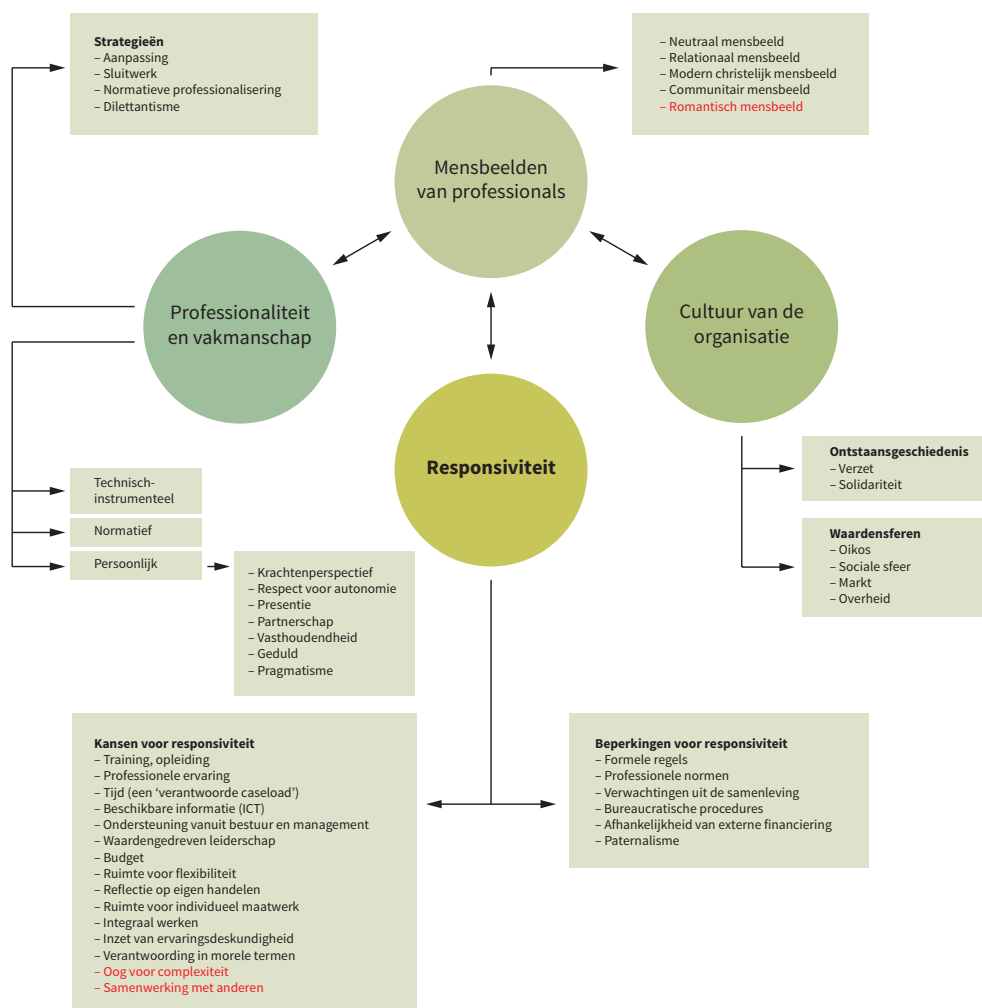
stichting Zorg en Bijstand, geeft aan dat hierin zelfs een risico voor responsiviteit gelegen is, wanneer professionals niet meer nagaan wat werkelijk voor mensen van betekenis is, maar vooral doen wat zij zelf, gebaseerd op hun eigen professionele normen, van belang vinden.

Wat ook in deze casestudie naar voren komt is dat een gerichtheid op één onderdeel van het probleem (bij lokale fondsen en stichtingen gaat het dan vooral om het gebrek aan geld) uiteindelijk niet leidt tot oplossingen die werkelijk voor mensen van betekenis zijn. We spreken van ‘verzakelijking’ als professionals de complexiteit van de hulpverlening reduceren tot één wereld. Dat is het geval wanneer de werkelijkheid wordt benaderd met een objectiverende houding.²⁶⁶ Edgar Morin stelt, dat moderne wetenschappen hebben geprobeerd de complexiteit te ontrafelen door reductie, een zoektocht naar één oorzaak, één algemeen geldende wet, naar het functioneren van de delen in plaats van het geheel. Deze rationeel empirische benadering dreigt volgens hem in onze tijd vast te lopen omdat we daarmee de greep op het geheel en de samenhang verloren hebben.²⁶⁷ Daarom wil ik het ‘oog hebben voor complexiteit’ toevoegen aan de aspecten die van belang lijken voor een responsieve basishouding van professionals.

Deze casus leidt er ook toe dat ik het romantisch mensbeeld toe zal voegen aan het conceptuele raamwerk.

²⁶⁶ https://skjeugd.nl/media/downloads/Jeugdzorgwerkers/Een_etiquette_voor_het_maatschappelijk_werk_GvdL_1991.pdf

²⁶⁷ Ewijk, H. van (2010). P.11



Figuur 7.1: Vierde aanpassing conceptueel raamwerk voor het duiden van het begrip 'responsiviteit'

7.8 Hoe nu verder?

Vanuit een eigen praktijkervaring bij de Nierstichting heb ik een eerste conceptueel raamwerk ontwikkeld voor het duiden van 'responsiviteit'. Vervolgens heb ik, al reflecterend op wat ik heb gezien in een viertal andere maatschappelijke organisaties, dit raamwerk verder uitgebreid. Het beeld van de lokale fondsen en stichtingen bevestigt veel van de aspecten die ik bij de andere maatschappelijke organisaties ook heb gezien bij het duiden van responsiviteit. In die zin vermoed ik dat een verdere verdieping bij andere maatschappelijke organisaties mij niet veel nieuwe inzichten meer zal gaan

opleveren. Ik merk dat ik, werkende weg, ook steeds meer bevestiging ben gaan zien van de relevantie van aspecten die ik in mijn eerste conceptueel raamwerk voor responsiviteit had opgenomen. Ik heb daarom de indruk dat ik met dit raamwerk op de goede weg ben. De cultuur van een organisatie doet er toe bij responsiviteit. Dat is in ieder geval zeker. Voor maatschappelijke organisaties is relevant gebleken dat zij ontstonden als daad van verzet tegen ervaren onrecht, waaraan de oprichters zich niet wilden confirmeren. Die houding, evenals de solidariteit met de mensen waarvoor de organisatie is opgericht, kenmerkt in meer of mindere mate tot op de dag van vandaag de cultuur van deze organisaties, hoewel dat door de organisaties zelf niet altijd ook als zodanig wordt gezien of gewaardeerd.

Opvallend is ook het praktische engagement dat professionals in deze organisaties laten zien. Mensen die bereid zijn de handen uit de mouwen te steken en anderen concreet op weg te helpen, zonder te verzanden in beleid of procedures.

Ik heb gezien dat maatschappelijke organisaties weliswaar grote verschillen kennen, maar dat er ook gedeelde waarden zijn. Een waarde als 'respect' komt, net als bij de Nierstichting, ook bij alle andere maatschappelijke organisaties waarin ik onderzoek deed als meest genoemde waarde naar boven. Sennett verbindt in zijn boek 'Respect in een tijd van sociale ongelijkheid' het begrip respect met het toekennen van autonomie aan mensen en met het belang van wederkerigheid, begrippen die beiden ook onderdeel uitmaken van de aspecten van professionaliteit in mijn conceptuele raamwerk. Om wederzijds respect mogelijk te maken moeten mensen volgens Sennett een bepaalde vorm van uitwisseling beoefenen. Ze moeten op bepaalde manieren hun eigen impliciete aannames en gedeelde beelden van de wereld afbreken.²⁶⁸

Dat die wereldbeelden er zijn en dat die ook leiden tot dominante mensbeelden, is een bevinding vanuit deze casestudies die essentieel lijkt voor het begrip responsiviteit. De door mij gevonden mensbeelden zijn archetypen. Er zijn ongetwijfeld ook nog andere mensbeelden aan toe te voegen en ook in andere culturen zullen we weer andere mensbeelden kunnen aantreffen. In de praktijk zullen al deze mensbeelden naast elkaar een rol spelen, evenals de daarmee verband houdende waarden. Ik heb geprobeerd die mensbeelden explicieter te maken, omdat ik van mening ben dat het zoeken naar dominante mensbeelden bij professionals mij gaat helpen om de dieperliggende aannames en overtuigingen te vinden, die mede bepalend zijn voor de manier waarop professionals in het sociaal domein met mensen omgaan.

Wat mij opvalt, is dat ik normatieve professionalisering als strategie van professionals in alleen bij het Leger des Heils ben tegengekomen. Daar zag ik dat dit samenhangt met het waarden gedreven leiderschap in de organisatie. Ik vermoed dat dit wel eens een

²⁶⁸ Sennett, R. Respect in een tijd van sociale ongelijkheid (2003). P. 240

belangrijke rol zou kunnen spelen bij het begrijpen van de manier waarop professionals in het sociaal domein met mensen omgaan.

Uit de vier casestudies is mij tenslotte ook duidelijk geworden dat het (ontbreken van een) helpend correctiemechanisme in alle vier de casestudies problematisch is. Professionals worstelen met de bureaucratie die verband houdt met verantwoording die moet worden afgelegd en die voor hen vaak volstrekt onbegrijpelijk is. Het maakt dat ik opvattingen van Seibel over het functioneren van maatschappelijke organisaties met een andere bril ben gaan lezen en dat ik meer begrip heb gekregen voor het belang dat Herman en Renz²⁶⁹ hechten aan het meten van effectiviteit van maatschappelijke organisaties in morele termen in plaats van in monetaire termen. Ik heb echter geen enkel alternatief aangetroffen, waarbij bijvoorbeeld een meer op waarden gebaseerde verantwoording plaats vindt. Dat maakt het ook niet goed mogelijk om in termen van 'impact voor betrokkenen' iets te zeggen over de mate waarin de mensen die hulp nodig hadden ook daadwerkelijk betekenisvolle hulp hebben gekregen. Daar waar elementen uit mijn raamwerk voor het duiden van responsiviteit in het handelen van professionals worden herkend, kan dus alleen maar vermoed worden dat die impact voor betrokkenen er ook daadwerkelijk is.

Ik heb tot nu toe steeds nog wel nieuwe aspecten aan mijn conceptuele raamwerk toegevoegd, maar dat werd gaandeweg mijn zoektocht bij maatschappelijke organisaties wel minder. Daarom wil ik nu een stap verder zetten en een beeld proberen krijgen van responsiviteit bij de overheid, waar ik een heel andere cultuur, andere mensbeelden en een andere invulling van professionaliteit vermoed dan wat ik tot nu toe bij maatschappelijke organisaties heb waargenomen.

²⁶⁹ Herman, R.D. en D.O. Renz (1999).



8

Hoofdstuk 8:

Responsiviteit bij de overheid

8.1 Inleiding

Na mijn werk bij de Nierstichting werd ik in 2006 wethouder in de gemeente Huizen. Ik had zo mijn eigen (voor)oordelen over gemeentelijk sociaal beleid, dat voor mij tijdens mijn werk bij de Nierstichting vooral bureaucratisch en regelgestuurd overkwam. Die vooroordelen werden bij de gemeente Huizen aanvankelijk ook wel bevestigd. Zo stuitte ik bij de vervanging van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) door de WMO in 2007 op een vreemd fenomeen. Door één van onze inwoners met een beperking werd bij een verzoek ingediend om in aanmerking te komen voor een ‘aangepast tennisracket’. Het verzoek werd afgewezen, want een dergelijke voorziening kenden wij als gemeente niet. Voor gehandicaptensport werden uitsluitend sportrolstoelen verstrekt. Ik vroeg waarom we niet gewoon alle hulpmiddelen voor aangepast sporten zouden verstrekken, als dat noodzakelijk zou zijn voor de sportbeoefening van betrokkene. “Daar hebben we het budget niet voor”, was het antwoord. Dat was vreemd, want een aangepast tennisracket leek mij goedkoper dan een sportrolstoel. Ik vroeg waarom we dan niet gewoon alle sporthulpmiddelen zouden kunnen verstrekken, tot het maximum van het budget van een sportrolstoel, want die mocht iedereen volgens onze regels gewoon aanvragen. Het kon toch niet de bedoeling zijn dat gehandicapten alleen maar mochten basketballen? De werkelijke reden bleek, dat er geen inschatting gemaakt kon worden van het risico dat we als gemeente zouden lopen als we ‘zomaar’ het gebruik van alle sporthulpmiddelen mogelijk zouden maken. Ik vond dat niet juist. Vanuit de Wmo was immers het devies dat mensen met beperkingen aan de samenleving zouden kunnen meedoen? Ik stelde voor om het er op te wagen. Na flink wat rekenwerk en na een inschatting van risico’s door navraag bij de gemeente Hoorn, die een ruimhartiger beleid ten aanzien van aangepaste sporthulpmiddelen al eerder had ingevoerd, werd aldus besloten. Er werden vervolgens enkele hulpmiddelen voor aangepast sporten verstrekt, anders dan de sportrolstoelen, maar het gebruik van de regeling bleef zeer beperkt. Deels kwam dat omdat sportverenigingen bepaalde hulpmiddelen zelf kochten en aan hun gehandicapte leden beschikbaar stelden. Deels omdat de vraag ernaar niet heel erg groot was.

Een jaar later vroegen wij ons collectief af, waarom we deze regeling eigenlijk nog hadden. De regeling werd, samen met tal van soortgelijke regels, geschrapt. De afspraak werd gemaakt dat mensen die ondersteuning nodig hadden voor hun deelname aan de samenleving en dit zelf niet konden regelen, de noodzakelijke ondersteuning gewoon zouden krijgen. We noemden dat ‘vraaggestuurd werken’ en om individueel maatwerk te kunnen leveren gingen we ook ‘vraagvolgend financieren’ en creëerden we dus financieel gezien een ‘open einde’

regeling. Het gebruik van voorzieningen nam tegen de verwachting in niet toe, integendeel. We zagen een afname ervan, vermoedelijk omdat onze professionals niet langer een lijstje met voorzieningen 'afvinkten' waar mensen recht op zouden hebben, maar omdat zij in een gesprek met betrokkenen achterhaalden wat werkelijk voor hen van betekenis was. Responsiviteit, gedefinieerd als 'het vermogen van professionals om te doen wat werkelijk voor de ander van betekenis is, bleek dus ook bij professionals die werkzaam zijn voor de overheid mogelijk te zijn. De regels die responsief handelen van deze professionals in de weg stonden waren onze eigen regels. Ze hadden niets met wettelijke verplichtingen te maken en konden moeiteloos worden geschrapt.

Mijn onderzoek naar responsiviteit in het sociaal domein had zich tot 2006 beperkt tot maatschappelijke organisaties. Omdat ik wilde weten of het een verschil zou maken voor het begrip responsiviteit of professionals werkzaam zouden zijn in een maatschappelijke organisatie of in een overheidsorganisatie, had ik wel interviews gehouden met sleutelfiguren bij gemeentelijke sociale diensten. Na 2006 kreeg ik de kans om zelf ook dieper in een gemeentelijke organisatie te kijken dan ik ooit als onderzoeker van buitenaf had kunnen doen.

Vanuit het zoeken naar de verschillen tussen gemeentelijke organisaties en maatschappelijke organisaties heb ik in eerste instantie weer gebruik gemaakt van het concurrerende waardenmodel van Cameron en Quinn. Ik verwachtte dat dit behulpzaam zou zijn, omdat de verwachting van dit model immers is, dat het functioneren van professionals kan verschillen door verschillen in organisatievorm met de daarbij geëigende cultuur. Bij een gemeentelijke organisatie verwachtte ik volgens de indeling van Cameron en Quinn een hiërarchische cultuur, met een hoofdzakelijk interne focus en een stabiele structuur, waarbinnen professionals vooral werken met expliciete taakomschrijvingen en verantwoordingsprocedures. Ik vermoedde dat die dominante cultuur binnen een gemeentelijke organisatie, net als bij maatschappelijke organisaties, van invloed zou zijn op de responsiviteit van de professionals die in deze organisatie werkzaam zijn.

In dit hoofdstuk wil ik het conceptueel raamwerk dat ik in het voorgaande vanuit de praktijk binnen maatschappelijke organisaties heb ontwikkeld spiegelen aan mijn ervaringen in eerste jaren van mijn praktijk binnen een gemeentelijke organisatie. Het gaat dan om de periode van 2006 tot 2015. Ik wilde in die periode proberen te ontdekken in hoeverre de aspecten die ik in mijn conceptuele raamwerk voor het duiden van responsiviteit had opgenomen ook herkenbaar zouden zijn in de context van een overheidsorganisatie. Naast mijn eigen ervaringen binnen de Intergemeentelijke Dienst Maatschappelijke

Zaken van de gemeenten Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren²⁷⁰ (hierna: Dienst MZ²⁷¹) en interviews met leidinggevendenden van de Dienst MZ maakte ik voor dit doel ook gebruik van interviews die ik eerder al had gehouden met leidinggevendenden van de Regionale sociale dienst Drechtsteden²⁷², de Dienst Sociale Zaken en werkgelegenheidsprojecten, afdeling bijstandszaken van de gemeente 's Gravenhage (Den Haag) en de Sociale Dienst van de gemeente 's Hertogenbosch (Den Bosch).

8.2 Ontstaansgeschiedenis van sociaal beleid bij de overheid

Bij maatschappelijke organisaties heb ik gezien dat de ontstaansgeschiedenis van die organisaties belangrijke aanknopingspunten boden om de cultuur van de organisatie te begrijpen. Overheidsorganisaties hebben in Nederlands geen lange traditie op het gebied van sociale vraagstukken. Tot de komst van de Algemene bijstandswet in 1965 heeft het zwaartepunt van de hulpverlening binnen het sociaal domein eigenlijk vooral gelegen bij tal van kerkelijke- en particuliere organisaties. De oorsprong van deze hulpverlening is te traceren tot in de Middeleeuwen, toen de geestelijkheid en de gilden zorgden voor hulpbehoevendenden, waaronder voornamelijk de armen en de zieken. De gilden waren georganiseerd rond onderlinge solidariteit. De kerken hielpen vanuit de opdracht tot christelijke naastenliefde door middel van liefdadigheid een grotere groep burgers.²⁷³

Van Leeuwen²⁷⁴ geeft een uitvoerige beschrijving van de ontwikkeling van de zogenaamde 'armenzorg' in Nederland. Die kwam tot bloei in de tijd van de Republiek en werd uitgevoerd door de lokale geloofsgemeenschappen. Er bestond geen nationale staat, waardoor een landelijk kader ontbrak. De armenzorginstellingen handelden dus naar plaatselijk gebruik.

270 Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren (HBEL) hebben de uitvoering van het sociaal domein via een samenwerkingsovereenkomst geregeld. De dagelijkse aansturing van de afdeling maatschappelijke zaken vindt plaats vanuit Huizen. Het beleid wordt, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Drechtsteden, na onderling overleg, door de betrokken gemeentebesturen separaat vastgesteld.

271 Sinds 2015 is in HBEL geen onderscheid meer tussen de Sociale dienst (voorheen Sociale Zaken) en de dienst Maatschappelijke Zaken (voorheen uitvoering van de Wmo) maar werken teams van professionals vanuit een integrale benadering van problemen van inwoners met elkaar samen. Er zijn wel specialismen aanwezig ten aanzien van de gedecentraliseerde wetgeving in het sociaal domein.

272 De Sociale Dienst Drechtsteden is een regionale Sociale Dienst. Deze dienst werkt voor de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Samen vormen deze gemeenten de regio Drechtsteden.

273 Burger (2001).

274 Van Leeuwen (1998).

De godsdienstigewortels van de armenzorg verhinderden uniformering, omdat de bevolking van de Republiek niet slechts één godsdienst aanhing. In 1579 had de Unie van Utrecht elk gewest de vrijheid gegeven het punt van de godsdienst zelf te regelen. In de praktijk betekende dit dat de hervormde kerk de geprivilegieerde kerk was, maar dat andere religies, zoals de lutherse, de katholieke en de joodse, een redelijke mate van godsdienstvrijheid kenden, met elk een eigen armenzorg. Onder de armenzorg vielen diverse soorten van zorg. De meest bekende daarvan is de algemene bedeling. Deze algemene of huiszittende armenzorg betrof financiële bijstand aan armen die thuis woonden. Daarnaast was er verzorging in instellingen, zoals bejaardenhuizen, weeshuizen en ziekenhuizen. Maar ook bestonden er hofjes voor weduwen en inrichtingen voor bedelaars of moeilijk opvoedbare kinderen. Verder was er ook medische armenzorg en waren er armenscholen, instellingen voor bijzondere doelgroepen, zoals zeelieden, commissies die 's winters brood of soep uitdeelden, pandjeshuizen en spaarbanken.²⁷⁵

In beginsel steunden de kerken alleen hun eigen leden. Het burgerlijk armenbestuur hielp degenen die van de kerk geen hulp kregen. Het ging daarbij niet om onkerkelijken, want die waren er bijna niet. Het ging om mensen met een oppervlakkige band met hun kerk of om mensen wier gedrag de kerkelijke armbestuurders niet aanstond.²⁷⁶ Sinds het einde van de 18^e eeuw was er door Nederlandse revolutionairen (de patriotten) kritiek op de armenzorg. Men vond dat er te gemakkelijk werd gegeven en dat dit luiheid bevorderde en de kosten omhoog joeg. Dat de kosten omhoog gingen klopte, maar het was voor de mensen die daar middenin zaten moeilijk te doorgronden dat dit het gevolg was van toenemende armoede door de economische recessie die wereldwijd heerste.

In deze periode deed de gedachte voor het eerst opgang, dat armenzorg een landelijke publieke dienst hoorde te zijn en niet een tak van de plaatselijke kerk. Dit idee paste bij het gedachtegoed van de Franse Revolutie, dat Kerk en Staat gescheiden moesten zijn.

In 1800 kwam de eerste landelijke armenwet. Deze verklaarde de armenzorg tot publieke dienst. De wet werd twee jaar later al weer afgeschaft. In 1884 en 1912 zijn nieuwe armenwetten van kracht geworden, maar het vraagstuk van de scheiding tussen kerk en staat verhinderde een sterke positie voor de overheid, omdat die niet in het belang van de kerken was. De armenwet van 1912 stond de zogenaamde 'dubbele bedeling' toe en stimuleerde enigszins een verdere ontplooiing van de burgerlijke armenzorg. Aan het begin van de 20^e eeuw ontstond een stelsel van gemeentelijke sociale diensten. Maar pas aan eind negentiende/begin twintigste eeuw ontwikkelde zich het stelsel van sociale zekerheid dat uiteindelijk de kerkelijke armenzorg kon verdringen. In 1965 kwam er een nieuwe

²⁷⁵ Van Leeuwen (1998).

²⁷⁶ Van Leeuwen (1998).

Algemene bijstandswet. De toenmalige minister Marga Klompé²⁷⁷ zei hierover: *“Ik hoop dat iedere burger zal beseffen, dat hij met een opgeheven hoofd een beroep op deze wet kan doen”*. De vervanging van de wet uit 1912 wordt in het algemeen gezien als een overgang van ‘genade’ naar ‘recht’.²⁷⁸

Op 1 januari 2004 trad de wet Werk en Bijstand (WWB) in werking. Daarmee werd de Algemene Bijstandswet vervangen. De nadruk van de WWB lag op het realiseren van werk boven inkomen. Iedere Nederlander werd geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien door middel van betaald werk. Pas als dit niet mogelijk was moest de overheid helpen zoeken naar werk. En pas als dit ook niet lukte kwam inkomensondersteuning aan de orde. Gemeenten werden verantwoordelijk voor een actief beleid van de re-integratie van mensen zonder betaald werk op de arbeidsmarkt. De invoering van de WWB ging gepaard met deregulering. Gemeenten kregen meer vrijheid. Maar de overgang naar de WWB moest ook leiden tot een bezuiniging op rijksniveau.

Gemeentelijk sociaal beleid was in Nederland tot ver in de vorige eeuw voornamelijk financieel van aard. De Wet maatschappelijke ondersteuning van 2007 gaf gemeenten meer taken om deelname van mensen met een beperking aan de samenleving mogelijk te maken. Gemeenten gingen zich steeds meer richten op het actief bevorderen van onafhankelijkheid, zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van hun kwetsbare inwoners. Professionals bij gemeentelijke sociale en maatschappelijke diensten speelden daarbij een belangrijke rol. Zij werden geacht te zorgen voor het verbeteren van zelfredzaamheid, het voorkomen van isolement, schulden en werkloosheid en waar mogelijk ook de toeleiding naar betaald werk²⁷⁹.

In 2015 vond een omvangrijke stelselherziening plaats, bestaande uit drie transitie in het sociaal domein, te weten de overgang van diverse aanspraken vanuit de AWBZ²⁸⁰ naar de Wmo, de invoering van de Participatiewet als opvolger van de WWB en de invoering van de Jeugdwet. Met de decentralisaties kregen gemeenten veel meer wettelijke taken op het gebied van het brede domein van zorg, welzijn en participatie dan tot dan toe het geval was geweest. De decentralisaties werden in eerste instantie ingezet om de verschillende

277 <https://www.digibron.nl/search/detail/012df650f9f1208964d83f80/met-opgeheven-hoofd-in-de-bijstand>

278 https://www.canonsociaalwerk.eu/nl/details.php?canon_id=31

279 Divosa-monitor 2009. Sociale Diensten en Participatiebevordering, P.11 http://www.divosa.nl/sites/default/files/divosa_monitor_2009.pdf

280 AWBZ is een afkorting van Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. De AWBZ-taken zijn per 1 januari 2015 ondergebracht bij nieuwe en bestaande wetten, namelijk de nieuwe Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de nieuwe Jeugdwet.

wettelijke mogelijkheden binnen het sociaal domein voor de burgers beter en overzichtelijker te regelen. Juist door de uitvoering daarvan dichtbij de burger te organiseren zouden er meer mogelijkheden komen om maatwerk te leveren en zou bureaucratie moeten worden voorkomen. Daarnaast werd hiermee invulling gegeven aan de veranderende maatschappij, die vaak werd getypeerd als: “Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving”²⁸¹. Ook de decentralisaties in 2015 gingen gepaard met aanzienlijke bezuinigingen vanuit het rijk.

8.3 De gemeentelijke organisatie

Volgens Bosselaar²⁸² is in de uitvoering van het gemeentelijke sociaal beleid ‘rationaliteit’ een sleutelbegrip geworden. Ook in onze gemeentelijke organisatie, zo bleek uit het hiervoor beschreven voorbeeld van het aangepaste tennisracket, was er sprake van een rationele cultuur en de daarmee verband houdende calculerende instelling, het vooruitdenken en het systematiseren waar Weber op doelt. Een verschuiving van doel rationeel handelen naar waarde rationeel handelen kwam tot stand na een daarop gerichte investering binnen de organisatie, waarvoor ik in die periode het begrip ‘vraag gestuurd werken’ introduceerde.

Voor een rationele uitvoering van het sociaal beleid door de overheid, waarbij de uitvoering volgens strakke regels en procedures plaatsvindt, gebruikte Weber²⁸³ als eerste de term bureaucratie.

Henry Mintzberg²⁸⁴ onderscheidde twee soorten bureaucratieën. In de zogenaamde ‘machinebureaucratie’ ligt het accent bij de uitvoering van de wettelijke regels door middel van grootschalige publieke programma’s, gekenmerkt door een ver doorgevoerde standaardisatie en formalisering. De regels zijn transparant en de uitvoerders volgen de regels strikt op.

De uitkeringsadministratie van de sociale diensten, maar ook de uitvoering van tal van regelingen die helemaal gestandaardiseerd zijn, bijvoorbeeld regelingen van de Belastingdienst, het UWV, de SVB, het CAK etc. kunnen veelal met beperkte menselijke inzet tot stand komen. De verantwoording van deze processen betreft vooral de tijdigheid, duidelijkheid en transparantie.

In het sociaal domein zie ik dit type uitvoering van dienstverlening door de overheid ook terug bij gemeenten.

281 https://vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/drie-decentralisaties_20130923.pdf

282 Bosselaar, J.H. (2005). P. 18

283 Rosenthal et al. (1987). P. 47-50

284 Mintzberg, H. (1979).

Een beleidsmedewerker van de afdeling bijstandszaken in Den Haag vertelde hierover:
*In een grote stad als Den Haag is automatisch ook het klantenbestand groot. Dat betekent dat er veel “bulkwerk” op de afdeling wordt gedaan. Er wordt nadrukkelijk gekeken naar uitvoerbaarheid van regels en naar mogelijkheden om doelgroepen efficiënt te bereiken. Zo is er bijvoorbeeld een fonds voor ouderen, waar een eenmalige bijdrage aan alle ouderen die hiervoor in aanmerking komen automatisch wordt uitbetaald. We kennen in Den Haag de ooievaarspas. Dit is een stadspas, die gratis is voor alle mensen met een minimum inkomen. Hiermee kunnen zij gratis gebruik maken van diverse sociale en culturele activiteiten.*²⁸⁵

Veel gedrag dat ik in gemeentelijke organisaties heb gezien komt volgens March en Olson doordat mensen routinematig doen wat ze geacht worden te doen. Zij handelen volgens regels die kunnen worden afgedwongen door een politieke of organisatorische autoriteit of zij gedragen zich naar de code van wat men in de organisatie als goed gedrag bestempelt en zoals die in de organisatie is aangeleerd en geïnternaliseerd door socialisatie of educatie²⁸⁶. Gedrag dat wordt bepaald door regels wordt volgens March en Olson²⁸⁷ niet per definitie als onredelijk gezien. Het kan juist heel zorgvuldig en weloverwogen zijn. Regels hebben een belangrijke functie, vanuit het oogpunt van gelijke behandeling en tegengaan van willekeur door de overheid. Het toepassen van regels hoeft dan ook zeker niet haaks te staan op een begrip als responsiviteit.

Dat wordt anders als de complexiteit van individuele situaties een zekere vrijheid van handelen voor professionals bij de overheid vergt. De uitdrukking ‘beleidsvrijheid van ambtenaren’ kan volgens Ringeling zowel betrekking hebben op individuele ambtenaren als op ambtenaren die zijn verenigd in een bepaald onderdeel van de overheidsorganisatie. In het algemeen kan worden gesteld, dat beslissingsvrijheid nodig is om het beleid te kunnen concretiseren en individualiseren²⁸⁸. Beleidsmakers hebben nu eenmaal beperkte informatie, waardoor een al te stringente uitvoering van beleid geen oplossing biedt voor problemen waarvoor het beleid is bedoeld. Met zo’n stringente uitvoering zou de organisatie meer en meer verstrikt raken in haar eigen regels en procedures. Zij komt in een vicieuze cirkel van een steeds meer gecentraliseerd beleid en een steeds grotere onmacht om de problemen waarvoor het beleid is bedoeld op te lossen.²⁸⁹

Op de terreinen waar –mede door de toegenomen complexiteit van onze verzorgingsstaat–

285 2006-01

286 March, J.G. en J.P. Olsen (1989). P. 23

287 March, J.G. en J.P. Olsen (1989). P. 4

288 Ringeling, A.B. (1978). P. 22-24

289 Ringeling, A.B. (1978). P. 206

een grotere beleidsvrijheid voor uitvoerenden noodzakelijk werd, ontwikkelde zich in de afgelopen decennia dan ook de ‘professionele bureaucratie’. In de professionele bureaucratie start de professional met een diagnose, waarbij het bureaucratische karakter daarvan gelegen is in de precies omschreven wijze waarop een diagnose tot stand komt en in het feit dat hiervoor opgeleide en gekwalificeerde professionals handelen volgens een rationele, wetenschappelijk onderbouwde werkwijze²⁹⁰. Bij gemeentelijke organisaties heeft het woord bureaucratie vaak een negatieve connotatie.

Een leidinggevende van de afdeling zorg in Dordrecht zei hierover: *We zijn een bureaucratische organisatie, die bezig is om een klantgerichte organisatie te worden. (...) Maar je merkt dat je als overheid niet gewend bent om zo te denken*²⁹¹.

Vanaf de tijd dat de professionele bureaucratie in ons land haar intrede deed bij de traditionele uitvoeringsorganisaties van de overheid is daar ook vanuit de samenleving kritiek op geweest.

Een eerste kritiekstroom is gebaseerd op de opvatting dat de exclusieve verantwoordelijkheid van professionals niet langer gerechtvaardigd is in de huidige geëmancipeerde en geïndividualiseerde samenleving. Het gelijkheidsstreven van de twintigste eeuw heeft er volgens Bosselaar onder meer toe geleid dat professionals niet zozeer getraind werden op het inspelen op de behoeften en de problemen van mensen, maar meer op het indelen van mensen naar de categorieën waarvoor een voorziening bedoeld is.²⁹² Dit heeft tot gevolg dat mensen worden benaderd als anonieme objecten, te onderscheiden naar kenmerken als sekse, leeftijd en lichamelijke gesteldheid. Schuyt²⁹³ formuleert dit als volgt: *“de hele persoon wordt versplinterd in aspecten met een verzorgingsstaat karakter”*.

De kritiek hield in de tweede plaats in, dat de monopolypositie van professionals ondoelmatigheid in de hand werkt.²⁹⁴ De verklaring van deze ondoelmatigheid gaat uit van de vooronderstelling, dat professionals erop uit zijn hun eigen belang of dat van de organisatie waarin zij werkzaam zijn te maximaliseren, wat leidt tot een sterke groei van het aanbod, ook als daar vanuit de mensen voor wie dit aanbod bestemd is geen echte behoefte aan bestaat. Niet dat wat mensen nodig hebben staat centraal, maar dat waar mensen recht op hebben.

Het aanbod gestuurde systeem dat in onze gemeente met de decentralisaties vanuit de AWBZ

²⁹⁰ Bosselaar, J.H. (2005). P. 18

²⁹¹ 2006-02

²⁹² Bosselaar, J.H. (2005). P. 23

²⁹³ Schuyt, C.J.M. (1995).

²⁹⁴ Bosselaar, J.H. (2005). P. 19-21

naar de Wmo overkwam is daar een voorbeeld van. Toen wij als regiogemeenten, kort daarna geld over hielden in de Wmo, bleek een belangrijke oorzaak daarvan te zijn dat mensen geen gebruik maakten van hun 'rechten' die zij onder het oude regime hadden. Het signaal dat mensen de eerder toegekende indicaties voor maatschappelijke ondersteuning niet gebruiken, werd ook beschreven door onderzoeksbureau APE, dat in de Bollenstreek onderzoek deed naar mensen die minder dan 60% van de toegekende zorg gebruikten. Een verklaring daarvan was dat een deel van de zorgindicaties niet meer actueel was. Maar de mensen die het betrof gaven ook aan dat de zorg waar zij vanuit de AWBZ recht op hadden gewoon niet meer nodig was.²⁹⁵ Een derde reden tot kritiek op de professionele bureaucratie betreft het feit dat de exclusieve verantwoordelijkheid van professionals mensen van hen afhankelijk maakt. Het is voornamelijk Illich die dit probleem fundamenteel ter discussie heeft gesteld. In Nederland worden zijn ideeën inmiddels ook door anderen²⁹⁶ uitgedragen en wordt gesproken over professionals als 'ijzeren ring' of als 'verdelingselite'. Illich sluit aan bij de kritiek van Marx, dat de industriële samenleving er niet op gericht is om behoeften te bevredigen, maar om behoeften te creëren. Mensen hechten als gevolg hiervan meer waarde aan wat zij kunnen krijgen, dan aan wat zij zelf kunnen doen. Vrije mensen, die zelf hun leven vorm kunnen geven, zijn vervangen door passieve, van waren afhankelijke consumenten. Behoeften kunnen alleen nog maar worden bevredigd via professionele instituties, waarvan de waarde kan worden gemeten en in geld kan worden uitgedrukt. Illich²⁹⁷ schetst een beeld van een professional, die is verworden tot producent van ziekte en afhankelijkheid en noemt dit verschijnsel 'iatrogenese'. De tussenkomst van professionals is in zijn theorie niet de oplossing, maar juist de oorzaak van het probleem. De afhankelijkheidspositie waarin mensen die gebruik moeten maken van de professionele hulpverlening zich bevinden, wordt in de wetenschappelijke theorie nauwelijks onderkend²⁹⁸. Er zijn mensen die hulp nodig hebben om staande te kunnen blijven. Maar die hulp wordt verleend door instituties, die zodanig georganiseerd zijn, dat afhankelijkheidsverhoudingen in stand worden gehouden of soms zelfs worden versterkt.

De directeur van de sociale dienst in Den Bosch benoemde in een gesprek met mij een soortgelijk probleem:

²⁹⁵ Uijl et al. (2016).

²⁹⁶ Bosselaar, J.H. (2005). P. 22 Hij verwijst hier o.a. naar publicaties van onder meer van Achterhuis (1980), Van Doorn (1978) en De Swaan (1986).

²⁹⁷ Iatros is Grieks voor geneesheer. Genesis betekent ontstaan (Illich, 1978: 9), letterlijk vertaald: de ziekte die door de geneesheer ontstaat.

²⁹⁸ Voorham, I. (2006). P. 46

Soms kan het voor een klant wel eens helpen om hem geen uitkering te geven. Om hem daardoor zelf de slag te laten maken van: “He, verdomd, ik moet iets gaan doen”. Om hem niet te laten hangen in de afhankelijkheid van de overheid. Want daar zit natuurlijk een dilemma in. Zolang je maar blijft geven en blijft geven en blijft geven, hou je mensen in die negatieve vrijheid vast. Dan zullen ze er ook niet meer uitkomen. (...) Ook asielzoekers die een status krijgen. Waarom moeten die in de bijstand? Ze kunnen toch gewoon aan het werk? Daar moeten we naar kijken. Niet meteen in de bijstand, want dat is negatieve vrijheid.”²⁹⁹

In de afgelopen jaren hebben zich ontwikkelingen voorgedaan, die het werk van professionals die in het sociaal domein werkzaam zijn hebben gecompliceerd. Met de decentralisaties per 1 januari 2015 hebben gemeenten meer mogelijkheden gekregen om de domeinen van werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning te verbinden met andere beleidsdomeinen. Gemeenten hebben de mogelijkheid om op lokaal niveau maatwerk te leveren en kunnen daarbij samenwerking zoeken met maatschappelijke partijen die mensen in sociaal kwetsbare situaties ondersteunen.

Voor wat betreft de bredere maatschappelijke ondersteuning worden gemeenten geacht om regie te voeren op een ‘sluitende keten’ aan voorzieningen, waarbinnen de gemeenten overlap, witte vlekken en aansluitingsproblemen moeten signaleren. Gemeenten hebben door de nieuwe wetgeving meerdere mogelijkheden om de toekomstperspectieven van hun eigen kwetsbare inwoners te verbeteren. Grotere beleidsvrijheid voor gemeenten past bij de visie dat de gemeente het overheidsorgaan is dat bij uitstek het dichtst bij de burger staat en daardoor in individuele situaties ook het beste maatwerk kan leveren. Dat maatwerk is nodig, omdat mensen te kampen hebben met een complexiteit aan vragen, waar veel persoonlijke- en omgevingsfactoren een rol in spelen. Vaak is er sprake van een combinatie van een laag opleidingsniveau, een slechte arbeidsmarktpositie, problematische schulden, gezondheidsproblemen en (dreigende) dakloosheid. Mensen die een beroep doen op de gemeente verkeren vaak ook in situaties van eenzaamheid of sociale uitsluiting, zonder een reëel perspectief op een fundamentele verbetering in hun situatie, bijvoorbeeld door het vinden van een betaalde baan of door een verandering in hun persoonlijke leefsituatie. Gemeenten kunnen tegelijkertijd ook aanwezige krachten in buurten en gemeenschappen aanboren, om de kwaliteit van het leven en het samenleven van elke inwoner te behouden en te verbeteren.³⁰⁰

Naast de nieuwe wettelijke kaders benoemt Hortulanus nog twee belangrijke veranderingen van de laatste tijd. In de eerste plaats laten maatschappelijke en culturele ontwikkelingen

²⁹⁹ 2005-06

³⁰⁰ Regenmortel, T. van (2008). P. 58

nieuwe vormen van marginaliteit en ongelijkheid zien, die vragen om beleidsmatige en professionele aandacht. Het betreft onder meer de betekenis van persoonlijke sociale netwerken, leefbaarheid en veiligheid, de spanning tussen betaald werk en vrijwillige inzet, onzekerheid rond educatie en socialisatie van jongeren en de culturele verschillen en loyaliteiten. In de tweede plaats zijn er de inhoudelijke discussies tussen professionals zelf. Die discussies gaan over de grenzen van bemoeizorg en over de nieuwe balans die nodig is tussen enerzijds externe verantwoording en anderzijds professionele vrijheid en over de behoefte aan het scherper evalueren van de verleende diensten en ondernomen interventies.³⁰¹

Van Ewijk³⁰² introduceert de term “staat van complexiteit” als opvolger van de verzorgingsstaat. Volgens van Ewijk is de oude sociale kwestie van armoedebestrijding verdrongen door de sociale kwestie van het richting vinden in en greep krijgen op de sociale complexiteit. Het aankunnen van de complexiteit en het zich daarin handhaven is situationeel en context gebonden. Het vraagt van iedere postmoderne mens een vaardigheid om zichzelf een profiel te geven en een positie te vinden in de samenleving. Het niet hebben van deze sociale vaardigheid leidt volgens Van Ewijk tot uitsluiting en sociaal isolement.

De directeur van de sociale dienst in Den Bosch³⁰³ zegt hierover:

Er is een groep, ik schat dat het zo'n 20 tot 25% van onze klanten zijn, die zullen er nooit meer uitkomen. Simpelweg door ... nou ja, ik weet niet of ik het zo zeggen mag, maar ik zeg het gewoon zo, door een gebrek aan intelligentie. Echt niet meer snappen hoe deze samenleving in elkaar zit. Niet uit onwil, maar het echt niet meer begrijpen. Waarbij het al een hele kunst is als je het voor elkaar krijgt dat zo iemand iedere dag boodschappen doet, gezond eet, het huis schoon houdt, de kleren schoon houdt en dat is dan al een heel leven op zich, om dat te kunnen doen. Die groep, die kennen wij ook. Die zijn ook compleet de weg kwijt. Formulieren invullen, of kiezen welke ziektekostenverzekering je wilt, dat kunnen ze niet.

De erkenning van de toegenomen complexiteit is in mijn eigen gemeentelijke organisatie niet vanzelf gegaan. Nog niet zo lang geleden, tot aan het begin van de invoering van de gedecentraliseerde wetgeving in januari 2015, gingen wij eigenlijk nog uit van complexiteit als uitzondering. Wij verwachtten dat wij in circa 80% van de situaties zouden kunnen volstaan met standaard voorzieningen en dat in 20% van de situaties meer individueel maatwerk nodig zou zijn. De werkelijkheid bleek al snel precies andersom. In circa 80% van

301 Hortulanus, R. (2011), P. 7-8

302 Ewijk, H. van (2010) P. 10

303 2005-06

de situaties was er sprake van complexiteit, van samenhang van meerdere problemen. Het was vaak een enorm tijdrovende zoektocht van onze professionals om in het gesprek met betrokkenen te achterhalen wat er nu werkelijk aan de hand was en wat de best passende oplossingen zouden kunnen zijn.

Vanwege de toegenomen complexiteit moest individueel maatwerk in het sociaal domein de norm worden, maar de organisatie was daar in veel opzichten nog niet op aangepast. Zo deed zich bijvoorbeeld regelmatig het dilemma voor, dat individueel maatwerk een te groot beslag legde op de ambtelijke capaciteit en dat noodgedwongen gekozen moest worden voor snelle, minder passende oplossingen, om te voorkomen dat door de hoge werkdruk andere inwoners helemaal niet geholpen zouden kunnen worden.

Responsiviteit bij de overheid in het hedendaagse sociaal domein begint mijns inziens met de erkenning van complexiteit op het individuele niveau. Daarbij past noch de machinebureaucratie, noch de professionele bureaucratie. Het vergt een nieuw doordenken van vraagstukken rond de inrichting van de gemeentelijke organisatie. Een enkele keer kan het voldoende zijn om op basis van bestaande routines enkele technische veranderingen door te voeren. Maar voor het merendeel van de contacten met inwoners bleek een veel dieper gaande verandering nodig. Hoe ingrijpend die verandering zou zijn, daar had ik in de aanloop naar de decentralisaties nog geen idee van. Professionals in de uitvoering gingen in die periode vooral praktisch met de toenemende diversiteit aan vragen om. Dat praktisch engagement zag ik eerder vooral in de ontstaansgeschiedenis van maatschappelijke organisaties terug. In de aanloop naar de decentralisaties kwam ik tot de ontdekking dat dit praktisch engagement niet is voorbehouden aan maatschappelijke organisaties, maar dat dit ook kenmerkend was voor het professioneel handelen in onze eigen gemeentelijke uitvoeringsorganisatie.

8.4 Kernwaarden van de overheid

Door de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd in 2007 een Commissie ingesteld, die zich heeft gebogen over de vraag wat de kernwaarden zijn die voor onze rechtsstaat gelden³⁰⁴. Volgens de commissie draait het in de rechtsstaat om de menselijke waardigheid en staan daarbij drie kernwaarden centraal: vrijheid,

³⁰⁴ De deelnemers van deze commissie waren afkomstig uit de sportwereld, het onderwijs, de wetenschap, religies, politieke overtuigingen, bedrijfsleven, media, politie en rechterlijke macht. (http://www.forumdemocratie.nl/commissie_uitdragen_kernwaarden_rechtsstaat)

gelijkwaardigheid en solidariteit.³⁰⁵ Deze drie kernwaarden treffen we volgens de opstellers van het advies³⁰⁶ ook aan in de bekende leus van de Franse revolutie: ‘Vrijheid, gelijkheid en broederschap’. Maar ze kunnen evengoed worden afgeleid uit de bekende regel die in bijna alle culturen en religieuze tradities is terug te vinden: “Wat gij niet wilt dat u geschiedt, doe dat ook een ander niet”, of in de woorden van de filosoof Immanuel Kant: “Handel volgens die stelregel waarvan je zou willen dat het een algemene wet zou zijn.” Andere waarden van de rechtsstaat, bijvoorbeeld vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting, bewegingsvrijheid, privacy, zelfbeschikking, rechtvaardigheid, recht op veiligheid, rechtsbescherming, respect en bestaanszekerheid vloeien uit deze drie kernwaarden voort.

Omdat deze drie kernwaarden zo nadrukkelijk genoemd worden als kernwaarden van onze rechtsstaat, verwachtte ik dat deze waarden ook genoemd zouden worden in de gesprekken die ik hierover voerde met professionals bij de overheid. Dat bleek echter vrijwel niet het geval. Op mijn vraag wat voor hen belangrijke waarden zijn, kwam de kernwaarde ‘vrijheid’ zoals bedoeld door de commissie eigenlijk niet aan de orde.

Gelijkwaardigheid werd door professionals in het sociaal domein vaker genoemd als een belangrijke waarde:

Een andere belangrijke waarde of norm voor mij is: “Ook ik kan in de bijstand komen”. Ik kan wel eens verschrikkelijk kwaad worden als ik mensen hoor praten over “die mensen” en “dat soort mensen”. Ook jij en ik kunnen in de bijstand komen. Dat kan. Daar hoeft je niet dom of achterlijk voor te zijn. Dat kan gewoon gebeuren in je leven. Dan hoeft je mensen niet te benaderen of ze dom of achterlijk enzovoort zijn, het zijn gewoon normale mensen, die een normaal verhaal hebben, waarbij even iets is misgegaan. Bij de een is het al heel vroeg

305 Vrijheid: Alle mensen in Nederland zijn vrij om te denken, te zeggen en te doen wat ze willen, maar alleen als ze daarmee de vrijheid en veiligheid van anderen niet in gevaar brengen of de gelijkwaardigheid van anderen ontkennen.

Gelijkwaardigheid: Alle mensen in Nederland zijn gelijkwaardig, want de menselijke waardigheid van de een is niet belangrijker dan die van de ander.

Solidariteit: Alle burgers die in Nederland leven, hebben recht op steun van anderen, zeker wanneer zij die nodig hebben, en het zonder die steun niet zouden redden. Deze kernwaarde, die ook nogal eens wordt verwoord met de term ‘broederschap’, verwijst feitelijk ook naar de notie van verantwoordelijkheid van mensen voor elkaar.

306 Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen. Advies van de maatschappelijke commissie ‘Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat’ in opdracht van de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, 13 februari 2008.

misgegaan en komt het nooit meer goed. En bij de ander is het even misgegaan en die heeft even een zetje nodig om een andere kant op te gaan. Maar zo gauw ik iemand hoor praten over “die mensen” of “dat soort mensen”, dan zullen ze me gelijk horen. Het zijn gewoon normale mensen, zoals jij en ik.³⁰⁷

Als het ging over gelijkwaardigheid, dan hoorde ik vrijwel altijd tegelijkertijd de worsteling met het dilemma dat mensen weliswaar gelijkwaardig zijn, maar dat iedere situatie ook vraagt om maatwerk. Hoe meer men maatwerk wilde leveren, hoe meer men bezorgd was over ‘willekeur’, of, zoals een de directeur van de sociale dienst van Den Bosch dit uitdrukte:

Belangrijke waarden zijn: geen willekeur, iedereen gelijk. Maar daar zit een dilemma in. Iedereen is gelijken iedereen is anders. Iedereen is gelijk in de zin dat hij recht heeft op hetzelfde, maar de manier waarop hij geholpen wordt kan voor iedereen anders zijn, want ieder mens is anders. Dus het is onzin om te stellen dat je iedereen dezelfde dienstverlening aan moet bieden. En die fout maken we als overheid nogal eens. (...) Politieke en maatschappelijke organisaties vinden het ingewikkeld om te gaan differentiëren in dienstverlening. Men zegt aan de ene kant: je moet maatwerk bieden, maar als je dat doet vindt men het willekeur. Dat is het ingewikkeldste.

(...) De Raad roept om het hardst: wij willen maatwerk, maar geen willekeur. Nou, dan moet je mij maar eens uitleggen hoe we dat moeten uitvoeren.³⁰⁸

Hoewel het hele systeem van sociale voorzieningen in ons land feitelijk gebaseerd is op solidariteit, wordt dit begrip door professionals in het sociaal domein geen enkele keer expliciet als (kern)waarde genoemd. Wel noemden professionals vaak de daarvan afgeleide waarden, zoals ‘respect’ en ‘wederkerigheid’:

Respect voor de ander. De ander in zijn waarde laten. Dat vind ik het belangrijkste. De manier waarop je zelf in het leven staat mag niet bepalend zijn voor de behandeling van vragen van anderen. Een ex-crimineel of een alcoholist bijvoorbeeld mag niet als minderwaardig worden behandeld. Dat is wel eens lastig. Maar ik verwacht van medewerkers dat ze professioneel zijn³⁰⁹.

(...)

Tegelijkertijd vindt men wel, dat respect van twee kanten moet komen. Normoverschrijdend gedrag wordt niet getolereerd:

307 2005-06

308 2005-06

309 2006-02

Er is bijvoorbeeld laatst een psychiatrisch patiënt het gebouw uitgezet, omdat hij boos was geworden. Later zij hij: “Ja, maar ik had toch gezegd dat ik niet lekker in mijn vel stak en dat ze het niet persoonlijk moest nemen”. Maar medewerkers schrikken wel van agressief gedrag. Je mag nooit tolereren dat medewerkers bedreigd worden. Soms doen mensen dat instrumenteel. Maar die weging van het belang van de medewerker en het belang van de klant is soms wel lastig³¹⁰.

Het thema ‘wederkerigheid’ wordt in gesprekken die ik had met professionals wel genoemd, maar dan vanuit een andere invulling dan die van Van Regenmortel aan het begrip geeft. Gaat het bij Van Regenmortel vooral om een evenwicht tussen geven en ontvangen in de relatie tussen een professional en een hulpvrager, in de gesprekken die ik met professionals had ging het veel meer om de plicht van hulpvragers om iets terug te geven voor wat ze ontvangen:

Een ander thema is wederkerigheid. Mensen aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid. (...) Iedereen kan iets. En iedereen doet iets voor zijn geld. Dat ‘iedereen kan iets’ betekent niet altijd dat iedereen aan het werk kan. Maar iedereen kan wel iets doen, hoe problematisch de situatie ook is. En veel meer dan wij vaak denken als wij mensen gewoon afhankelijk houden³¹¹.

Resumerend zie ik dat gelijkwaardigheid, respect en wederkerigheid, de waarden zijn die door professionals vanuit de uitvoering als belangrijke waarden worden genoemd. Maar daarbij valt op dat iedereen eigen opvattingen heeft bij de betekenis van die waarden. Er is voor zover ik dat heb waargenomen geen breed gedeelde overeenstemming onder professionals die bij de overheid werken over de belangrijkste waarden van waaruit zij de relatie met inwoners vorm geven.

8.5 Waardensferen

Binnen de waardensfeer van de overheid zoals Klamer³¹² die schetste, handelen professionals op basis van regels. In deze sfeer gaat het volgens Klamer vooral om waarden als solidariteit, rechtvaardigheid, toegankelijkheid, het collectief belang en objectivering. Het beeld van een overheid die volgens vaste regels werkt en het collectief belangrijker vindt dan het individu, doet mijns inziens geen recht aan de werkelijkheid, die veel complexer is. Toch maakt het nog wel een verschil of een professional in het sociaal domein werkt bij een

³¹⁰ 2006-02

³¹¹ 2005-06

³¹² Klamer, A. (17-06-2009).

overheidsorganisatie of bij een maatschappelijke organisatie. Een voorbeeld uit mijn eigen praktijk kan dit verduidelijken.

De organisatie 'Huize Tolvrij' richt zich op evangelisatie in de gemeente Huizen en omgeving. Met dit doel stond de organisatie met een bus op het plein in het winkelcentrum Oostermeent in Huizen. Er kwam een jongen van 17 jaar binnen, die de wanhoop nabij bleek. Zijn vader lag thuis op sterven. Hij was de enige die voor zijn vader zorgde. Maar hij had nu een groot probleem. Hij had met zijn bromfiets verschillende verkeersovertredingen begaan en daarvoor had hij boetes gekregen. Die boetes had hij nooit betaald en de kosten waren enorm opgelopen. Nu had hij bericht gekregen dat hij direct moest betalen, of anders een gevangenisstraf moest uitzitten. Betalen kon hij niet, maar een gevangenisstraf uitzitten zou betekenen dat er niemand meer voor zijn vader zorgde. Hij wist geen oplossing en was dus maar de bus in gelopen.

De vrijwilligers van Tolvrij namen contact met mij op, met de vraag of de gemeente iets kon doen om te voorkomen dat de jongen door de politie zou worden opgehaald. Dat bleek -na overleg met de burgemeester- niet mogelijk. Ik vroeg na of het mogelijk was dat we als gemeente het verschuldigde bedrag voor zouden schieten. Dat bleek juridisch weer erg complex, omdat het hier verkeersovertredingen betrof en we daar via bijzondere bijstand geen formele mogelijkheden hebben.

Nu kennen we in onze gemeente een Stichting 'Fonds Bijzondere Noden'. De oplossing werd gevonden door het verschuldigde bedrag aan boetes door deze Stichting te laten betalen. De gemeente betaalde een subsidie van gelijke hoogte aan de Stichting. Hiermee werd voorkomen dat de jongen in de gevangenis terecht kwam. Daarnaast werd hulp vanuit het algemeen maatschappelijk werk ingezet, omdat het voor een jongen van 17 geen normale situatie is om er alleen voor te staan in de zorg voor een stervende vader.

Met dit praktijkvoorbeeld heb ik ervaren dat de overheid soms gebonden is aan regels waaraan organisaties in de sociale sfeer niet gebonden zijn. Maar het valt mij op, dat we vanuit de overheid wel van deze organisaties gebruik konden maken, vanuit een waarde als compassie of 'mededogen', die van oudsher toch veel meer verbonden was met organisaties in de sociale sfeer.

In toenemende mate worden maatschappelijke organisaties gefinancierd door de overheid. Diverse auteurs, waaronder ook Frissen³¹³, vatten bovengenoemde ontwikkelingen samen door te wijzen op het proces van de toenemende vervlechting van overheid en samenleving, ook wel genoemd de verstatelijking van de maatschappij en vermaatschappelijking van de staat.

³¹³ Frissen, P.H.A. (2011).

Zaken waar maatschappelijke organisaties van oudsher sterk in waren, zoals bijvoorbeeld de persoonlijke aandacht in de hulpverlening, de innovatiekracht, het in gang zetten van sociale verandering en het versterken van gemeenschapswerking, worden momenteel ook en misschien wel meer dan ooit binnen overheidsorganisaties aangetroffen. De hulpverlening vanuit maatschappelijke organisaties is, andersom, soms gaan lijken op dezelfde bureaucratische en financieel gedreven vormen van hulpverlening die voorheen uitsluitend aan de overheidssfeer werd toegeschreven.

Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat een soortgelijke verwevenheid tussen overheid en maatschappelijke organisaties ook in de VS heeft plaatsgevonden. Michael Tanner³¹⁴ pleit voor een ontvlechting van maatschappelijk initiatief uit de overheidsbureaucratie. Hij stelt dat private charitas betrokkenheid van mensen vereist en bereidheid om anderen, vrijwillig en zonder dwang, te helpen. Hij hekelt de grote maatschappelijke organisaties in de VS, die feitelijk een verlengstuk van de overheid zijn geworden. Zij krijgen niet alleen de meeste inkomsten van de overheid, maar hebben eenzelfde bureaucratische structuur en zijn instrumenten van de elites geworden, waarin professionals het beleid voorschrijven. Tanner waarschuwt om die reden voor het verstrekken van overheidsgeld aan private instellingen. Volgens hem zal hierdoor een steeds grotere last van de regelgeving aan charitatieve instellingen worden opgelegd. Ernstiger is nog dat de motivatie voor de hulpverlening zal veranderen. Organisaties gaan geloven dat hun activiteiten niet meer kunnen voortbestaan als ze geen overheidsgeld meer krijgen.

Andersom zien we in ons eigen land dat de overheid juist steeds vaker specialistische taken delegeert aan professionele maatschappelijke organisaties, zoals bijvoorbeeld organisaties voor maatschappelijk werk, verslavingszorg, geestelijke gezondheidszorg, beschermd wonen etc. De Amerikaanse politicoloog Michael Lipsky introduceerde voor uitvoerders van dit soort overheidstaken de term 'street level bureaucrats'.³¹⁵ Lipsky noemt als belangrijkste kenmerken van deze street level bureaucrats dat zij werkzaam zijn in de publieke dienstverlening, in direct contact staan met individuele burgers en een specifiek beroep hebben, dus ook opgeleid zijn voor het werk dat zij doen. Met de cruciale rol van deze professionals is een relatief autonoom gebied van professionals en organisaties ontstaan, waarop de overheid vaak geen greep meer heeft, maar waarvan mensen wel afhankelijk zijn.³¹⁶

Ringeling beschrijft in zijn proefschrift tot welke dilemma's dit leidt. Aan de ene kant blijkt uit de literatuur dat beleidsvrijheid van uitvoerende professionals bij de overheid een nuttige functie kan vervullen voor de individualisering van het beleid. Uitvoerend

³¹⁴ Tanner, M.D. (2003).

³¹⁵ Lipsky, M. (1980).

³¹⁶ Doorn, J.A.A. van (1978).

professionals kennen de mensen die bij hen aankloppen voor ondersteuning nu eenmaal beter dan dat beleidsmakers dat doen. Zij hebben ruimte nodig om creatieve oplossingen te vinden, waaraan de beleidsmakers vaak niet eens hebben gedacht. Anderzijds wijst hij op het risico dat professionals bij de overheid ongecontroleerd hun gang kunnen gaan, waardoor burgers afhankelijk kunnen worden van de vooroordelen en de voorkeuren van een bepaalde professional. Beleidsvrijheid kan dan ten gevolge hebben, dat de belangrijke waarden als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van mensen in gedrang komt ³¹⁷.

Mijn observatie is, dat er in ons land weliswaar verschillen zijn tussen overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties, maar dat in beide typen organisaties sprake is van een toenemende oriëntatie op waarden. De weging die professionals maken tussen de verschillende waarden is verbonden met -of wordt begrensd door- de waardensfeer die binnen de organisatie waarin zij werkzaam zijn dominant is.

Het zoeken naar wat van betekenis is voor mensen is een maatschappelijke trend, waar zowel overheidsorganisaties als maatschappelijke organisaties mee van doen hebben. In de trendrede van 2010³¹⁸ stond: *“De Maslow-piramide is aan uitbreiding toe. Het nieuwe hoogste niveau wordt: ‘van betekenis zijn’. Betekenis vormt het DNA voor de nieuwe tijd. We willen weten wat de relevantie is van wat we doen binnen de context, het grotere geheel. (...) Vroeger moesten we iemand worden en een plek verwerven binnen het systeem. Het nieuwe uitgangspunt is dat we al iemand zijn en juist daarmee betekenis hebben. En dat het geheel beter uit is wanneer we het werk doen dat bij onze drijfveer past”*.

Responsiviteit gaat om inschatten wat voor de ander van betekenis is. In het sociaal domein gaat het erom dat professionals in de gelegenheid worden gesteld om rust te nemen, te reflecteren, zichzelf de vraag te stellen wat voor deze persoon echt, wezenlijk belangrijk is, voor wat Plato ‘het goede leven’ noemt.³¹⁹ Dit is een normatieve vraag. Het gesprek hierover vindt momenteel zowel binnen maatschappelijke organisaties als bij de overheid plaats.

Een veel vaker besproken thema is het onderscheid tussen de waardensfeer van de overheid en de waardensfeer van de oikos. Volgens Van Nistelrooij³²⁰ bestaat in de sfeer van de overheid (de systeemwereld) vaak onbegrip over de sfeer van de oikos (de leefwereld) van mensen en omgekeerd.

³¹⁷ Ringeling, A.B. (1978), P. 2010-2011

³¹⁸ Uit: <http://trendrede.nl/wp-content/uploads/2015/10/Trendrede-2015.pdf>

³¹⁹ http://www.ellla.nl/wp-content/uploads/2014/11/ART033_verslag-masteravond-Gabriel-Anthonio_231020141.pdf

³²⁰ Nistelrooij, R. van (2003). P. 50 ev.

De leefwereld van mensen die sociaal geïsoleerd zijn staat in het teken van overleven: financieel overleven, emotioneel overleven en sociaal overleven (een gezin draaiende houden). In haar onderzoek naar overlevingsgedrag van sociaal geïsoleerde gezinnen onderscheidt Van Nistelrooij overlevingspatronen: vormen van steeds terugkerend gedrag bij mensen die langdurig in armoede leven. Voorbeelden zijn armoede verbergen, erbij willen horen, verslaafd raken en een vijandbeeld hebben van instanties. Door uitsluiting groeit er een diepe kloof tussen sociaal geïsoleerde mensen en de rest van de samenleving. Enerzijds heeft dit als effect dat professionals en beleidsmakers, ook al zijn ze dan experts, toch grotendeels onbekend blijven met de dagelijkse realiteit van deze mensen. Anderzijds is het ook zo dat mensen die sociaal geïsoleerd zijn geraakt zich moeilijk of niet kunnen inleven in het perspectief van de samenleving en in de wereld van de professional. Dit gegeven noemt Spiesschaert: 'de missing link'.³²¹ Het gaat bij de missing link dus om een fundamenteel wederzijds niet begrijpen van elkaar, een niet kennen van elkaar. Professionals missen vaak de voeling met het ingrijpende karakter van de levenssituatie van sociaal geïsoleerde mensen. En deze mensen missen op hun beurt de voeling met en het inzicht in de normen en verwachtingen die bij professionals of in de samenleving leven.³²² Door de aanwezigheid van een gekwetste binnenkant bij sociaal geïsoleerde mensen en het feit dat een professional hieraan soms (te snel) voorbijgaat, faalt vaak de communicatie. Die falende communicatie zal ervoor zorgen dat de hulp die aan mensen wordt aangeboden, ervaren wordt als opgedrongen hulp. Het zorgt ervoor dat mensen op geen enkel moment in het hele hulpverleningsproces het gevoel hebben dat zij controle hebben of controle terug kunnen krijgen.

Bosselaar brengt het begrip 'responsiviteit' nadrukkelijk in verband met de principes van vraagsturing. Bij vraagsturing worden volgens hem principes van autonomie, keuzevrijheid én responsiviteit versterkt.³²³ Er is bij professionals weinig bekend over wat 'de vraag' is vanuit het perspectief van de hulpvrager en over hoe die vraag tot stand komt.³²⁴ Daar was tot voor kort binnen de professionele bureaucratie ook niet zoveel behoefte aan, omdat de vraag meestal een conclusie was die op grond van de anamnese en in bepaalde diagnostische stappen werd getrokken. Wat de vraag was, werd bepaald door de professional.

Een paar aspecten van 'de vraag' zijn vanuit de literatuur wel bekend, bijvoorbeeld dat de

321 Spiesschaert F. (2005), P.61

322 Spiesschaert F. (2005), P. 86

323 Bosselaar, J.H. (2005). P. 47

324 Hoorn E.J. van (1995).

vraag niet statisch is, maar zich ontwikkelt in een proces van ‘decision-making’³²⁵. Bekend is ook dat dit proces verstoord kan worden door historische reflexen (bijvoorbeeld: niet gewend zijn om iets te vragen, of vragen naar wat er is in plaats van vragen naar wat je nodig hebt, of vragen wat je altijd gevraagd - en gekregen - hebt, of minder vragen dan nodig is omdat je bij voorbaat van schaarste uitgaat) en dat er bij het formuleren van de vraag sociale ongelijkheid in het geding is. Mensen die de regels goed kennen weten vaak meer en beter passende hulp te krijgen. We weten ook dat er bij het formuleren van de vraag bepaalde existentiële behoeften en oriëntaties van mensen een rol spelen³²⁶.

Bradshaw³²⁷ onderscheidt naast de ervaren, subjectieve behoeften van mensen de objectief, door professionals vast te stellen behoeften, de zogenaamde normatieve behoeften. In de bestuurlijke logica staan de normatieve behoeften centraal. In de dagelijkse leefwereld van mensen spelen hun subjectieve behoeften een belangrijke rol.

Vanuit de patiëntenbeweging is veel nagedacht over de vraag of er in algemene zin iets te zeggen is over dé vraag van mensen. Dat lijkt op het eerste gezicht niet zo te zijn. Immers, ieder mens is uniek. Toch bleek het mogelijk om een collectieve vraag te definiëren, ‘het patiënten/cliëntenperspectief’ genoemd³²⁸, dat ontwikkeld kan worden door te abstraheren vanuit een veelvoud aan individuele vragen. Door zich te organiseren in belangenorganisaties, door kennis te vergaren vanuit de omgang met ‘lotgenoten’ en door te leren van zogenaamde ‘rolmodellen’ wordt de articulatie van een individuele vraag voor een deel ook de articulatie van een collectieve vraag. Dit ‘patiënten/cliëntenperspectief’ is te beschouwen als een waardensysteem³²⁹ van waaruit hulpvragers naar de werkelijkheid te kijken. Het vormt een bril die hen in staat stelt sommige zaken waar te nemen die men anders niet kan waarnemen. Bij een perspectiefwisseling, bijvoorbeeld naar de positie van een professional, neemt men andere dingen waar. Hulpvrager en professional kijken vanuit een ander perspectief naar dezelfde werkelijkheid.

De WRR³³⁰ stelt dat de mens, meer dan we misschien willen geloven een heteronoom subject is. Dit houdt in dat mensen onvermijdelijk zijn ingebed in een omgeving die hen

325 Zie o.a. ook de zogenaamde ‘tool’ voor shared decision making. <http://www.ha-ring.nl/tool-8>

326 Hoorn E.J. van (2000).

327 Bradshaw, geciteerd door J.H. Bosselaar (2005), P. 26

328 Het cliëntenperspectief werd door Van Hoorn (NPCF 1995) samengevat in 7 kernwaarden:

1. Soevereiniteit 2. Pluriformiteit 3. Ondeelbaarheid van de persoon 4. Behoud van sociaal netwerk en burgerrechten 5. Positieve verbeelding van zieken en ziekte 6. Erkenning van ervaringskennis 7. Gelijke toegang.

329 Haaster, H. van (2011).

330 Tiemeijer et al. (2009). P. 310

beïnvloedt. Mensen willen ten behoeve van de eigen interactie met hun omgeving (partner, familie, collega's etc.) het beste uit zichzelf halen, allerlei taken en rollen naast en door elkaar vervullen en een spectrum aan activiteiten ontplooiën. De interdependentie van de afzonderlijke levenssferen is groot en een wijziging in de ene sfeer heeft meteen gevolgen voor de andere.

Een interessante theorie die de afzonderlijke levenssferen aan elkaar verbindt is de theorie van de levensloopbenadering.³³¹ Deze theorie gaat uit van de noodzaak van een ondersteunende sociale omgeving. Blauwdrukken voor specifieke arrangementen voor wat mensen nodig hebben kunnen volgens deze theoretische benadering niet gegeven worden. De levensloopbenadering gaat uit van maatwerk. Het is wel mogelijk om te formuleren welke 'ingrediënten' in termen van voorzieningen en infrastructuur (potentieel kwetsbare) mensen nodig hebben om zelfredzaam aan de maatschappij te kunnen blijven deelnemen: stuurkracht, balans op vijf levensdomeinen en een geschikte omgeving. De vijf domeinen in het levensloopmodel vormen de hoofdpijlers vormen van zelfidentiteit: lichaam en geest, sociale relaties, materiële zekerheid, arbeid en presteren, waarden en inspiratie. *Basisbehoeften* per domein hebben betrekking op het *zelfstandig wonen en leven*. *Groeibehoeften* verwijzen naar *maatschappelijk participeren*. Mensen ervaren welzijn en kwaliteit van leven als er een *balans* is op de vijf levensdomeinen die de menselijke identiteit bepalen. *Onbalans* op één of meerdere domeinen kan optreden bij het ouder worden. Mensen proberen de onbalans te herstellen, vooral door *compensatie* te zoeken op domeinen waar 'winst' is te behalen. Indien er op te veel domeinen verlies en beperkingen optreden (bijvoorbeeld gezondheidsproblemen, verlies van sociaal netwerk, lager inkomen), gevoegd bij een beperkte of afnemende stuurkracht, kan er een *negatieve spiraal* ontstaan: vereenzaming en toenemende lichamelijke en psychische problemen. Hierdoor neemt de zelfredzaamheid af en de zorgbehoefte toe.

Van Heijst³³² heeft het in plaats van over het begrip 'levensloop' over *het afstemmen van de hulp op de lange verhaallijn van mensen die hulp behoeven, zowel de biografische verhaallijn van hun leven, als de verhaallijn van wat hen scheelt*.

In de definitie van responsiviteit gaat het om het vermogen van professionals om te doen wat werkelijk voor een ander van betekenis is. Een eerste belangrijke conditie voor responsiviteit is dan ook, dat het gaat om die 'ander'. Dat lijkt misschien een open deur, maar dat is in het sociaal domein zeker niet het geval. Bij het afwijzen van een aangepast tennisracket stond niet centraal wat voor 'de ander' van betekenis was, maar ging het om waarden die voor de organisatie belangrijk waren, zoals rechtmatigheid en budgetbeheersing.

³³¹ Alsem, I. (2002).

³³² Heijst, A. van (2009). P. 54

Perspectiefwisseling maakt dat professionals open kunnen staan voor verschillende werkelijkheden binnen de verschillende waardensferen. Waar ik tot nu toe steeds vermoedde dat responsiviteit uitsluitend te verwachten is in de sociale sfeer, wil ik nu, reflecterend op de dominante waardensfeer binnen de overheid, daar toch een nuancering in aanbrengen. Niet uitsluitend de sfeer waarbinnen professionals werkzaam zijn, of de logica die binnen die sfeer dominant is lijkt een voorspeller van responsief gedrag. Het gaat ook om de bereidheid van professionals tot perspectiefwisseling. Dat betekent dat professionals zich de vraag moeten durven stellen of zij misschien (vanuit een ander perspectief bezien) ook anders naar een bepaald probleem zouden kunnen kijken. Ervaringsdeskundigen kunnen mogelijk een rol spelen door professionals een spiegel voor te houden. Bij gemeenten ben ik die rol voor ervaringsdeskundigen echter nog nauwelijks tegengekomen. Omdat ik vermoed dat de erkenning van de verschillende perspectieven van belang is voor het begrip responsiviteit, wil ik in relatie tot de verschillende waardensferen aan mijn conceptueel raamwerk voor het duiden van responsiviteit ‘de bereidheid tot perspectiefwisseling’ aanvullen.

8.6 Mensbeelden van professionals

In de jaren voor de decentralisaties in het sociaal domein heb ik veel met professionals bij gemeenten over hun mensbeeld gesproken. Ik zag daarin, ongeacht de gemeentelijke dienst of afdeling binnen het sociaal domein, twee soorten beelden die professionals hadden van mensen die een beroep doen op ondersteuning door de gemeente. Professionals maakten vaak het onderscheid tussen mensen die niet willen en mensen die niet kunnen, of ook wel: tussen mensen die misbruik maken van overheidsvoorzieningen en mensen die overheidsvoorzieningen echt nodig hebben.

Een jobhunter, toen nog in dienst van de gemeente Huizen, vertelde mij in 2014 het volgende verhaal:

“Ik probeerde een baan te zoeken voor een vrouw die al jaren in de bijstand zat. Haar droom was om telefoniste/receptioniste te worden. Maar die banen liggen niet voor het opscheppen. Toen ik dus een vacature vond voor telefoniste/receptioniste en dat ook nog eens bij een bedrijf waar ik wel goede ingangen heb, belde ik haar direct enthousiast op. Ik vertelde haar dat ik haar droombaan had gevonden en dat ze nog dezelfde week op gesprek mocht komen. Ik wist niet wat ik hoorde toen zij reageerde met de mededeling dat zij nu vakantie had en dus in deze week geen sollicitatieplicht had. Ja Janny, ik ben door dit werk wel van mijn roze wolk afgevallen. Wij denken dat mensen graag willen werken en dat ze daar soms alleen wat hulp bij nodig hebben. Maar een groot deel van de mensen met wie ik te maken heb wil helemaal niet werken. En ze kennen precies hun rechten.”

Mensen die niet willen. Mensen die precies hun rechten kennen. Vanuit dat mensbeeld is waarschijnlijk de instrumentele, doelrationele manier van handelen op basis van de Participatiewet ontstaan. Maar ook bij de uitvoering van de Wmo, zoals ik dat in het voorbeeld van de sportvoorzieningen beschreef, is dit vaak de onderliggende gedachte. Deze manier van denken sluit goed aan bij een 'neutraal mensbeeld', dat ervan uitgaat dat mensen rationeel kiezende individuen zijn, die voor zichzelf altijd naar het vergroten van hun eigen voordeel zullen streven. Het gaat dan om mensen die geneigd zullen zijn om misbruik te maken van overheidsvoorzieningen, als zij daar zelf beter van worden. Het is dit mensbeeld dat het wantrouwen en het cynisme van veel professionals in het gemeentelijke sociaal domein voedt.

Toch is dit lang niet voor alle professionals in het sociaal domein het dominante mensbeeld. Zo zag ik, met andere professionals terugkijkend op de hierboven beschreven casus, dat sommige professionals daar echt anders naar keken. Zij waren niet direct geneigd om dit gedrag te bestempelen als "niet willen". Deze mevrouw had volgens hen al heel veel jaren geen betaald werk meer gehad. Haar situatie was voor haar weliswaar niet wenselijk, maar wel veilig en vertrouwd. Het plotselinge aanbod van een baan leverde gevoelens van onzekerheid op. In dat licht vonden zij haar reactie begrijpelijke paniek. Zij vroegen zich af wat er gebeurd zou zijn als aan deze mevrouw de vraag was gesteld: "Waar bent u nou precies bang voor?" Mogelijk was zij met die vraag vanuit de gemeente beter geholpen geweest.

In Den Bosch werd jaren geleden de zogenaamde 'work first' aanpak gekozen. In het gesprek hierover met de directeur van de sociale dienst gaf zij mij een beeld van de achterliggende gedachte bij deze aanpak.

De 'work first aanpak' hebben wij bedacht en als eerste uitgevoerd. Je komt om een bijstandsuitkering en dan zeggen wij: daar zijn wij niet voor. Jij kan op dit moment geen werkgever vinden, anders kom je hier niet. Wij gaan zorgen dat je die werkgever wel kunt vinden en in de tussentijd krijg je van ons een inkomen. Maar daar staat iets tegenover. Zoals dat op de hele wereld normaal is. Als je geld krijgt van iemand, dan staat daar iets tegenover. Dan doe je daar iets voor. Je krijgt dan een begeleider. Die zet vanaf dag 1 een traject uit, waarvoor je 20 uur per week aanwezig moet zijn. Dat is bij heel veel mensen 4 weken lang intensief solliciteren, zoeken naar werk, coachingsgesprekken hebben over wat voor soort werk, waar ben je geschikt voor, waar moet je dan zoeken en hoe moet je dan zoeken. Maar er is ook een groep die in de bijstand komt omdat men gescheiden is en de man is weggelopen. Meestal zijn dat vrouwen. Daarvoor moeten eerst andere dingen geregeld worden. Dat zijn mensen die meestal niet gelijk binnen 4 weken aan het werk kunnen, maar die gaan wel 20 uur per week buitenshuis iets doen. Dat kan zijn een gesprek met het maatschappelijk werk, met advocaten, kinderopvang regelen, dat wordt allemaal meegeteld. Maar dan nog kan je niet 20 uur alleen maar dit soort

gesprekken hebben. En dat wordt dan aangevuld door een proefplaatsing. We hebben daar een aanbesteding voor gedaan en de sociale werkplaats heeft die opdracht gekregen. Dan ga je dus gewoon aan het werk. Ook dat kan weer van alles zijn. Je moet je voorstellen dat een alleenstaande vrouw binnenkomt, van wie de man net is weggelopen. Die heeft vroeger wel gewerkt, bijvoorbeeld op de administratie. Zij komt dan bij het sociale werkvoorzieningsbedrijf en als zij zegt dat ze het liefst administratie zou willen doen, dan komt zij op de administratie van dat bedrijf. Maar als ze zegt: "ik heb nog nooit gewerkt en ik weet echt niet wat ik kan", dan kan ze ook aan het doosjes plakken gezet worden, want dat kan iedereen. En dan wordt van daaruit wel weer verder gekeken. Maar dat zijn wat langere trajecten. Vaker speelt er dan ook nog een maatschappelijk probleem of een psychisch probleem. Maar eigenlijk kunnen we dit met iedereen doen, behalve met mensen die echt acuut verslaafd zijn, dus die de hele dag dronken zijn of stoned zijn. Daar kunnen we niets mee. Maar voor de rest kan dit met iedereen. Ook met depressieve mensen, met iedereen.

Je niet houden aan de afspraken betekent sanctioneren. Bijvoorbeeld korten op je uitkering met 20%, bij recidieven wordt dat zwaarder. Of je wel houden aan de afspraken, waarbij in zekere zin de sky the limit is. Als jij dan nieuwe kleding of een tandarts of weet ik veel wat nodig hebt om een nieuwe stap te zetten, dan krijg je dat. Dan regelen we dat voor je. Kinderopvang? Geen probleem. Binnen 24 uur geregeld enz. Dus we zijn heel genereus naar de vrijwillige kant en we zijn zeer streng op het moment dat je niet meewerkt. Dus als je zegt: "ik wil gewoon een uitkering, verder niets, dat kan niet". Dat krijg je niet.

Als ik het moet samenvatten, dan zijn we hard tegen de mensen die misbruik maken van de mogelijkheden en zeer ruimhartig voor de mensen die het nodig hebben.

Als iemand zegt: "Ik lever m'n bankafschriften niet in, dan moet hij dat helemaal vrolijk zelf weten, maar dan krijgt hij geen uitkering. Dat is niet onze verantwoordelijkheid.

Daar is wel heel veel discussie over, zo van: "Wat gebeurt er nou met mensen die je geen uitkering geeft". Maar daarvan vind ik echt dat dat te ver gaat. Als je dat ons gaat opleggen, dan moet je aan de andere kant ook ophouden met zeggen: "Biedt mensen perspectief en zorg dat de bijstand zo kort mogelijk duurt". Er is gewoon een aantal regels en die regels gelden voor iedereen³³³.

Bij de dienst MZ van de gemeente Huizen geloofden de professionals niet zo in de 'work first' aanpak, omdat die te dwingend zou zijn en mensen uiteindelijk niet duurzaam aan het werk helpt. Van deze professionals hoorde ik vaker het pleidooi om aan te sluiten bij competenties van mensen, bij wat ze zelf met hun leven willen en wat daarvoor nodig is. In die benadering zie ik veel meer een romantisch mensbeeld terug.

333 2005-06

Ik geloof niet zo in gedwongen werk. Het hangt van de situatie af. Eén van de dingen die we bij de gemeente de afgelopen jaren niet zo hebben gedaan is de vraag stellen: Wat wilt u? Als je de vraag stelt: wat wilt u nou met uw leven doen? Dat is zo'n ingrijpende vraag. Als iemand al heel lang in een uitkering zit en in een sociaal isolement zit en iemand stelt opeens die vraag. Ja, dan gaat iemand een proces in waar in het leven van mensen weer dingen gaan opborrelen. Ik heb wel eens de vraag gesteld: U bent ook jong geweest. Wat wilde u toen worden? Durft u nog terug te gaan naar dat moment? Is het nog reëel om dat te doen? En zo niet, wat zou dan wel kunnen en kunnen we daarbij helpen? Dan heb je wel een heel andere vraag. Maar wat wel zo is, is dat op een gegeven moment wel commitment moet ontstaan. Stapt iemand ook echt in? Dat is 100% effectiever dan dat je iemand in een baan dwingt.

Maar je hebt ook wel een groep mensen waarvan je zegt: joh, die moet je een duw geven, een positieve duw, om die stap te maken. Die mensen moet je daarvoor ook wel eens aan het werk zetten. Maar het mooiste is dan wel, dat je een aantal mogelijkheden hebt. Dat is het probleem dat de meeste gemeenten hebben. Het uitgangspunt is dat je dingen moet doen, maar vervolgens is het niet gefaciliteerd. Je moet dus projecten hebben, of ingekocht, of georganiseerd, waaruit mensen kunnen kiezen. Bijvoorbeeld een baan in de thuiszorg, of als wijkwacht, enzovoort. Snap je, dat ze keuzemogelijkheden hebben die dicht bij hun wensen en mogelijkheden liggen. Dat lukt niet altijd. Maar je mag ook best in het gesprek eens zeggen: je mag blij zijn dat je deze kans krijgt.

Het gaat erom dat je uitgaat van de kracht van een persoon. Dat je daarvan uitgaat en zorgt dat er ruimte komt. Heel veel mensen hebben capaciteiten. Daar mag je ook van uitgaan. Soms zijn ze het vergeten dat ze die hebben³³⁴.

Het boeit mij dat bij overheidsorganisaties kennelijk vanuit verschillende mensbeelden tot verschillende strategieën wordt gekomen van waaruit de problematiek van mensen benaderd wordt. In het verhaal van de professional die kiest voor de Work First aanpak herken ik elementen van het neutrale mensbeeld, waarin men ervan uitgaat dat mensen vooral uit zijn op hun eigen voordeel, met waarden die daaraan verbonden zijn als doelmatigheid, adequaatheid, gelijkheid en objectiviteit. Het is een individualistische benadering, waarin men ervan uit gaat dat het slagen of het mislukken van mensen hangt vooral afhangt van hun eigen inspanningen.

Bij de professional die niet kiest voor een gedwongen aanpak herken ik elementen van een relationeel mensbeeld, waarin waarden als respect, menselijkheid, compassie en wederkerigheid tot uitdrukking komen. Ik herken ook elementen van een romantisch mensbeeld, waarin het gaat om waarden als zelfontplooiing, talentontwikkeling en

334 2010-01

zelfrespect. Verhaeghe³³⁵ beschrijft hoe in een maatschappij die voortdurend de boodschap afgeeft dat mensen het kunnen maken, als zij zich maar voldoende inzetten, steeds meer mensen worden geconfronteerd met gevoelens van schaamte, schuldgevoel en vernedering. Ook een daling in de autonomie van mensen op de werkvloer leidt volgens hem bovendien ook tot een aantasting van hun zelfrespect. Ze voelen zich overbodig, omdat ze ervaren dat niemand hen eigenlijk echt nodig heeft.

Bijstandsonderzoekers Richard Cloward en Frances Fox Piven ontdekten dat bijstandsgerechtigden in Amerika het gevoel hebben dat zij zonder respect behandeld worden en dat men hen 'moet hebben', zelfs wanneer ze kunnen aantonen daadwerkelijk hulp nodig te hebben.³³⁶ Het Risbo³³⁷ deed in Nederland onderzoek naar de individuele ervaringen van mensen in relatie tot hun contacten met de Sociale Dienst. Deze ervaringen geven volgens het Risbo een indicatie van wat mensen bij de hulpverlening belangrijk vinden, maar ook wat ze aantreffen bij de gemeentelijke sociale diensten:

Privacyschending

"Eén keer per jaar moet je dan bij de sociale dienst komen, met al je giro's. (...) Ik vind dat het ze geen donder aangaat waar ik mijn geld aan uitgeef. Dan moet je drie maanden rekeningafschriften meenemen en dat bladeren ze allemaal door. En dan moet alles gecheckt en gefotokopieerd. Gewoon al het gevoel, dat je met al je giro's moet komen. Alsof je de grootste boef bent. (...) Je krijgt dat geld, maar je moet je aan zoveel regels houden. Ze bemoeien zich te veel in je leven."

Begriploze medewerkers

"Bij de sociale dienst houden ze zich uitsluitend aan de regels. Het interesseert ze niet hoe je rondkomt. Ze zijn keihard (...) Als je bijvoorbeeld naar de balie gaat om bijzondere bijstand en dan krijg je zo'n brutale griet. De manier waarop die persoon je te woord staat, dan heb je bijna geen zin meer om verder te praten. Ze zijn verschrikkelijk onbeschoft (...)."

335 Verhaeghe, P. (2018). P. 174

336 Sennett, R. (2003). P. 172

337 Ypeij et al. (2002).

Ingewikkeld bureaucratisch web

“Je wordt van het kastje naar de muur gestuurd, want niemand wil de portemonnee trekken. Ze schuiven het allemaal af naar andere instanties. Ze sturen je weer terug naar waar je net vandaan kwam. Je moet zoveel keer bellen, maar via de telefoon is niets te regelen. Ook niet met brieven. Je moet zelf komen. (...) Al die bureaucratische rompslomp, ik geef het je te doen hoor. Ik vind het ook een vorm van vernedering, die bureaucratie. Al die bergen papier (...).”

Wantrouwen in de overheid

“Het is zo weinig geld, die bijstand. En daar moet je het dan maar mee doen. Enkel van mijn uitkering red ik het zeker niet. (...) Ze maken je blij met een dooie mus, dat hele zootje in Den Haag. Ze zijn daar gekozen door ons, maar ze willen niks van ons weten (...).”

Afhankelijkheid en vernedering

“Aan die loketten tel je gewoon niet mee. Je bent een derderangs burger. Je bent afhankelijk. (...) Je moet daar op je knieën gaan. Of je nu gestudeerd hebt, of misdadiger bent, als je daar aankomt word je als oud vuil behandeld. Je bent een halve malloot, een bedelaar en je mag blij zijn dat ze je een aalmoes in je handen douwen. (...).”

Respect, in de zin van het vermogen om anderen autonomie toe te kennen, wordt in de gesprekken die ik had door gemeentelijke professionals erg belangrijk gevonden, maar de ervaringen van cliënten in het Risbo onderzoek doen vermoeden dat er op dit punt tenminste een verschil van perceptie is.

Het mensbeeld van professionals speelt vermoedelijk ook een rol in het sociaal beleid van de lokale overheid. Zo kan ik uit de gesprekken over het sociaal beleid van de diverse gemeenten ook weer een neutraal mensbeeld te herleiden:

In het gesprek met de directeur van de sociale dienst in Den Bosch verwoordde zij dat als volgt:

Ik had altijd wel een bepaald mensbeeld. Je moet mensen helpen. Maar het is moeilijk om misbruik tegen te gaan. Het heeft mijn mensbeeld niet veranderd, maar ik ben wel kritischer geworden. We calculeren nu een zeker misbruik ook wel in. Bijvoorbeeld met het aanvragen van brillen. We geven gewoon een vast bedrag per 3 jaar. Daar zal ongetwijfeld mee gesjoemeld worden. Dat is eigenlijk het tegengestelde van maatwerk. Zo werken ook onze fondsen voor ouderen en chronisch zieken. Daar zitten aannames aan ten grondslag. Indirecte kosten, die niet uit de bijzondere bijstand worden vergoed, maar die dus niet gerelateerd zijn aan daadwerkelijk gemaakte kosten.

Maar in datzelfde gesprek valt het mij op dat zij niet aarzelt om normatieve standpunten over mensen in sociaal kwetsbare situaties in te nemen. Ik zie daar ook elementen van een ‘communitair mensbeeld’ in, zoals ik dat vanuit de theorie van Dalrymple heb beschreven. Net als Dalrymple hecht ook deze professional aan regulerend gedrag vanuit de eigen sociale omgeving:

Er is geen armoedeproblematiek in wijken. Er zijn gezinnen in wijken waar armoede is. En als je daar weer induikt, dan denk je: “Logisch, dan had je die scooter ook maar niet moeten kopen. Logisch dat je dan de rest van de maand bruin brood moet eten”. Wij hebben een consulent, ik bescherm hem aan alle kanten, want met de bezuinigingsdrift van de overheid zouden dat soort mensen nu juist sneuvelen, maar iedere keer als ik een signaal krijg, of het van de kerken is, of van een wethouder die op bezoek is geweest of wat dan ook, dat een gezin in de problemen is, dan stuur ik hem daarheen. Hij kent alle regelingen en alle mogelijkheden. Hij analyseert de situatie en brengt een rapport uit aan mij, omdat ik de contacten onderhoud met buiten. Ik heb misschien één of twee keer in die drie jaar meegemaakt dat ik dacht: “Ja, dit is nou echt een bijna niet op te lossen armoedeprobleem”. Al die andere keren dacht ik: “Ja, kom nou toch. Dit is geen armoede, dit is gewoon dom uitgave gedrag. Daar kunnen jij en ik morgen ook in komen als we een miljoen uitgeven. Ja, dan hebben we een probleem. Zo simpel is dat. Dat wil niet zeggen dat je moet zeggen: zoek het maar uit. Maar je moet wel de verhoudingen even scherp krijgen. Dan regelt hij ook wel wat er met de schulden gedaan kan worden, maar dan wordt er ook wel even met kerken afgestemd dat dit niet een normale situatie is. Die mensen moeten eigenlijk op hun donder krijgen, dat ze zo onverantwoord met hun leven en vaak ook met hun kinderen omgaan.

In onderstaand citaat komt ook weer een communitair mensbeeld naar voren.

Ik denk dat de uitkeringen wel voldoende zijn, maar dat mensen iets aan hun bestedingspatroon moeten doen. Ik was laatst bij een begrafenis. Die man had nog echt armoe gekend. Toen was er geen sociale dienst. Vroeger had je echt armoe, een gezin met vier kinderen en geen geld. Dan vind ik het wel eens lastig, wat we allemaal regelen voor mensen, zal ik maar zeggen. Prachtige huurhuizen, badkamers gerenoveerd, als je geduld hebt wordt ook het schoolzwemmen van de kinderen betaald, je kan een keer met je kind naar voetbal, ik denk wel eens: hoe ver willen we daarin gaan?

Werk is er ook. Hou toch op. Waarom moeten al die Polen hier komen om asperges te steken? Omdat wij het niet willen doen. Zo simpel is dat. Het zit hem er niet in dat er geen werk is. Het zit hem in het niet kunnen vanuit de situatie die ontstaan is, vanuit armoede, verslaving, psychische problemen, ziekte, verlating enzovoort of vanuit gewoon niet willen. En dat niet willen komt heel vaak voort uit het gewoon niet geleerd hebben dat je gewoon werkt voor je geld. Dan blijft het zo iets als een keuze. Van: “Nou ja, ik heb er niet zo’n zin in. Ik wil ook wel een

baan zoals jij”. Alsof dat zomaar uit de hemel komt vallen. De groep is heel goed in te delen in mensen die niet willen en mensen die niet kunnen.

Bij een communair mensbeeld hoort ook het belang dat gehecht wordt aan de inbedding van individuen in maatschappelijke verbanden. Hierover gaat het ook in het gesprek met de directeur van de sociale dienst in Den Bosch:

Binnen de groep bijstandsmensen zit een hele grote groep mensen die nooit geleerd heeft om te werken. Dat zijn generaties werklozen. Die hebben thuis ook niet geleerd om te werken, om gewoon naar je werk toe te gaan, om een ritme te hebben van 8 tot 5, of om je loyaal te voelen aan een bedrijf, of wat ook. Die hebben dat gewoon nooit geleerd. Nooit. En school was ook al een ramp. Daar zijn ze vaak ook al weggestuurd, dus je zal ze eerst heel veel bij moeten brengen over hoe de wereld in elkaar zit en wat er van ze verwacht wordt. En dat dat ook leuk kan zijn en wat kan opleveren. Het grote probleem is de criminaliteit. De grootste groep die nu niet meer in de bijstand komt is de groep drugsdealtjes. Die gingen voorheen, als de politie weer even actief was of als er geen handel was, een uitkering aanvragen. Dan zat je gelijk weer in de ziektekostenverzekering en zo en dan kon je daar weer even aandacht aan besteden. Zij wisten gewoon dat je, zo gauw je 8 weken verder bent, pas weer geen uitkering zou krijgen, want dan pas gaan de gesprekken plaatsvinden. En dan waren ze weer verdwenen. Want wat je in één maand in een bijstandsuitkering krijgt, dat verdien je in één dag op straat. Dus ja, daar ga je natuurlijk niet een beetje 20 uur per week iets voor doen. (...)

Kerken in de Bijlmer deden het sociale werk pur sang. Als we zagen dat klanten afgleden, dan belden wij de priester of de voorganger. Die sprak de betrokkenen er dan op aan, zo van: “Je moet jezelf in de gaten houden. We hadden toch in de kerk afgesproken dat jij aan het werk zou gaan en dat wij je zouden steunen? Waar bleef je nou?” Dan ging die een soort donderpreek houden, of wat dan ook, maar die zorgden ervoor dat zo’n jongere dan ook weer kwam. Het gaat ook om de structuur. Kijk, de uitdaging om in de criminaliteit te gaan is natuurlijk enorm, om aan geld te komen. En die kerken hielden de mensen op het rechte pad zeg maar. Dus mensen die niet bij een kerk waren aangesloten, daar deden we op een gegeven ogenblik niets meer mee. Dat was niet te houden. Er is niet te vechten tegen de criminaliteit en de handel die ze op straat konden vinden en het minimumloontje dat ze kregen door 40 uur schoon te maken aan de andere kant. Daar was niet tegenaan te vechten. Daar speelden de kerken een hele grote rol in. Het waren Afrikaanse kerken, maar ook Surinaamse- en Antilliaanse kerken. Niet de moslimgemeenschap. Die was niet groot (...). Misschien moeten we veel meer naar de sociale omgeving kijken en die meer ruimte geven om het probleem op te lossen³³⁸.

338 2005-06

Een neutraal- of communair mensbeeld wil niet zeggen dat er geen begrip zou zijn voor de situatie van mensen in de bijstand:

In theorie moet de bijstandswet voldoende zijn om in je eigen levensonderhoud te voorzien. Armoede is echter meer dan alleen te weinig geld hebben. Als u en ik in die situatie komen, dan hebben we veel meer vaardigheden ter beschikking om creatief te zijn. Veel mensen in de bijstand hebben die vaardigheden niet aangeleerd of ontwikkeld. Zij hebben vaak ook gezondheidsproblemen en problemen m.b.t. sociale uitsluiting.

Armoede is meer dan alleen een tekort aan geld. Het kan ook leiden tot sociaal geïsoleerd raken. De belangrijkste strategie om armoede te bestrijden is werk. En ook wel trouwen, met iemand die wel geld heeft. Ik geloof er absoluut niet in dat het geven van geld de armoede oplost. Daar doen wij niet aan mee. Je eigen leven weer oppakken, dat is de enige manier om uit de armoede te komen. En dat is soms gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Het neutrale mensbeeld zie ik niet terug in de relatie met mensen die zelf niet in staat lijken te zijn om zonder hulp van anderen de juiste keuzes te maken. In de contacten met deze mensen zie ik bij de professionals vooral mededogen, een waarde die meer past in een relationeel mensbeeld. Zo merkte een professional uit Dordrecht op:

De burger is zelf verantwoordelijk, maar naar vermogen. We hebben heel veel kwetsbare groepen. Ik kan van een psychiatrische patiënt niet altijd verwachten dat hij dat altijd elk moment van de dag doet. Als ik geen rijbewijs heb, zet je me toch ook niet achter het stuur van een bus? Er is een bepaalde groep in onze maatschappij die altijd ondersteuning nodig zal hebben³³⁹.

Ook de directeur van de sociale dienst in Den Bosch erkende dat er mensen zijn die echt niet op eigen kracht uit een afhankelijke situatie kunnen komen:

Als mensen echt in de schulden komen, bijvoorbeeld 3000 euro schuld, daar kom je nooit meer uit als je op dit niveau zit. Je zou het dan bijvoorbeeld een keer kunnen regelen, maar vervolgens moeten mensen wel hun verantwoordelijkheid nemen. Als het perspectief is dat ze toch altijd schulden hebben, dan moet je misschien ook hun schulden niet willen regelen. Dan zou je er bijvoorbeeld voor kunnen zorgen dat er bijstand in natura komt, zoals een dak boven je hoofd en een betaalsysteem via een pasje en een ruimte waar iemand bijvoorbeeld kan schilderen als dat is wat hij of zij wil. Kan je wel zeggen: moeten we dat willen. Ja, voor heel veel mensen niet. Maar er is wel een aantal mensen voor wie je het zo moet regelen.

Op straat is heel veel armoede. Ik ben wel eens een dag met pastoraal werk meegelopen. We hebben hier een uitgebreid netwerk van pastoraal werk vanuit de bisschop. De zusters van

339 2006-02

liefde betalen dat. Zij hebben ook de opvatting dat ze er niet zijn om mensen te helpen, maar alleen maar om mensen een luisterend oor te bieden. Alleen maar luisteren, praten en over de bijbel vertellen als dat zo uitkomt. Ik liep dus een dag met pastoraal werk mee en moest echt zweren dat ik niet zou vertellen dat ik van de gemeente afkomstig was. Maar als je dan ziet wat een armoede er is. Dat zijn allemaal mensen die we niet kennen. Die zwerven ook van stad naar stad hoor. Die zijn niet gebonden. Het zijn veel illegalen, maar ook wel Roma zigeuners. Die kunnen ook echt niet meer in ons systeem. Die hebben zich zo ver buiten het systeem geplaatst. Ja, die leven van de bedeling of van criminaliteit.

Reflecterend op bovenstaande constateer ik dat ook bij professionals die in het sociaal domein bij de overheid werkzaam zijn verschillende mensbeelden bestaan. Hoewel ik aanvankelijk in de veronderstelling was dat professionals die de Participatiewet uitvoeren eerder een neutraal mensbeeld zouden hebben, terwijl professionals die de Wmo uitvoeren vaker een relationeel mensbeeld zouden hebben, zie ik dat in de praktijk niet terug. Professionals bij de (vroegere) sociale dienst laten ook een relationeel mensbeeld zien. En professionals die de Wmo uitvoeren kunnen ook blijk geven van een dominant neutraal mensbeeld.

8.7 Professionaliteit en vakmanschap

Welke rol speelt vakmanschap van professionals die werkzaam zijn bij de overheid in hun dagelijkse praktijk en welke strategieën hanteren deze professionals om hun eigen professionele en morele waarden in overeenstemming te brengen met hun loyaliteit aan het beleid van de eigen gemeentelijke organisatie?

Ik wil op deze vragen reflecteren aan de hand van een praktijkvoorbeeld.

Tijdens de nieuwjaarsreceptie van de gemeente Huizen in januari 2015 werd ik aangeklampt door een inwonervan Huizen, die ik voor de leesbaarheid van deze tekst meneer Y zal noemen. “Weet u waar ik Janny Bakker kan vinden?” vroeg hij. “Daar spreekt u mee” antwoordde ik hem. Hij zag zijn kans schoon om mij te vertellen hoe slecht hij door de gemeentelijke sociale dienst was behandeld. Hoe hij voortdurend als ‘fraudeur’ werd neergezet en zo uit de uitkering werd gehouden, terwijl hij toch écht geen cent had. Ik beloofde hem navraag te zullen doen. Even later kwam een raadslid van de Partij van de Arbeid naar mij toe. Zij had meneer Y eerder op een inloopspreekuur van de PvdA in Huizen gesproken en zij vermoedde dat meneer Y inderdaad geen geld had, maar enorm chaotisch was, ook in de manier waarop hij met geld omging. Ze vroeg mij met klem om nog eens naar zijn situatie te kijken, want zonder uitkering zou hij zijn huur niet meer kunnen betalen. Zijn familie steunde hem met het brengen van maaltijden, maar wilden hem absoluut niet in huis opnemen. Dat zou dus betekenen dat hij in de opvang voor daklozen terecht zou komen.

De volgende dag vroeg ik bij de consulent na wat er aan de hand was. Alleen het noemen van de naam van meneer Y leidde al tot een geïrriteerde reactie. Er bleek een enorm dik dossier te liggen, inclusief een eindoordeel van de commissie van bezwaar, waarin overduidelijk bijstandsfraude was vastgesteld, doordat meneer Y diverse inkomsten had verzwegen. Meneer Y had inmiddels voor de tweede keer een aanvraag voor een bijstandsuitkering ingediend, maar ook dit keer bleek dat er nog steeds sprake was van diverse inkomsten, waardoor hij niet voor een bijstandsuitkering in aanmerking zou komen. Omdat dit nog in onderzoek was, stelde ik voor om de uitkering in ieder geval voor de duur van dit onderzoek te verstrekken, zodat meneer Y zijn huur kon blijven betalen en niet uit huis gezet zou worden. Dat gebeurde ook. Maar kort daarna kreeg ik het bericht dat opnieuw fraude was vastgesteld en dat er geen bijstandsuitkering meer zou worden verstrekt omdat meneer Y uit andere bronnen inkomsten had. Ik liet dit aan het betrokken PvdA raadslid weten en zij en ik hadden vrede met de situatie.

Echter, kort daarna diende meneer Y voor de derde keer een aanvraag voor een bijstandsuitkering in. Formeel moet de gemeente ook die aanvraag weer in behandeling nemen. De betrokken consulent had hier niet veel zin meer in en het management schakelde een andere consulent in.

Tot mijn verbazing kreeg ik enige tijd later een e-mail van meneer Y, waarin hij mij hartelijk bedankte voor de hulp, waardoor hij nu toch een bijstandsuitkering had gekregen. Ik was benieuwd wat er gebeurd was en ik maakte een afspraak met de nieuwe consulent. Hij vertelde mij dat hij samen met meneer Y diens hele administratie onder de loep had genomen. Daaruit bleek inderdaad dat hij geld op zijn rekening gestort kreeg, maar die gelden waren niet voor hem, maar voor zijn vader. In overleg werd de rekening overgezet naar een rekening op naam van zijn vader. Een soortgelijke actie vond plaats in verband met de eigendom van container units, waarvan de opslag hem alleen hem al meer kostte dan dat de units hem opleverden. Het kostte behoorlijk wat tijd, maar door een paar ingrepen werd door deze consulent de administratieve organisatie van meneer Y op orde gebracht, waardoor in zijn nieuwe administratie duidelijk werd dat er inderdaad geen inkomsten waren. Dat stelde de consulent in de gelegenheid om een bijstandsuitkering te verstrekken. "Bij de eerdere aanvragen waren er veel vraagtekens" vertelde hij me. "Ik ben er open in gegaan. Feit is, dat er is geschoven en gerommeld met geld. Feit is ook dat hij de beschikking had over een bankpasje van een rekening die voor zijn vader bedoeld zou zijn. De wet zegt dat hij moet aantonen dat hij geen inkomsten heeft en dat kon hij dus niet aantonen. Maar we konden ook niet aantonen dat hij wél inkomsten had. Ik heb hem het voordeel van de twijfel gegund. Mijn collega's vinden dat onjuist, want we moeten mensen toch juist uit de uitkering houden. Maar ik denk dat ik er goed aan heb gedaan."

Wat mij opvalt, is dat de beide consultants, werkzaam in dezelfde gemeentelijke organisatie, op een totaal andere manier met meneer Y zijn omgegaan. Duidelijk is ook dat daardoor de uitkomst van de interactie tussen de beide consultants en meneer Y voor deze laatste een totaal andere was. Voor beide uitkomsten is vanuit een doelrationele benadering van een gemeentelijke organisatie iets te zeggen. Immers, beide uitkomsten zijn volgens de regels te verantwoorden en zouden een rechtmatigheidstoets kunnen doorstaan. Toch zie ik hier heel duidelijk de verschillende strategieën, waarmee de professionals proberen te dealen met de regels.

De eerste professional hanteerde de strategie, die ik vanuit het model van Kunneman³⁴⁰ als 'aanpassing aan de organisatie' zou willen duiden. Hij verwijst voornamelijk naar de regels zoals die 'van hogerhand' voor de uitvoering van zijn vak zijn vastgelegd.

De tweede professional zie ik vooral 'sluikwerk' verrichten. Hij hanteert zijn eigen professionele normen waar het gaat om de omgang met deze man, gericht op een uiteindelijk goed resultaat voor de man zelf. Maar hij weet de uitkomst zo te onderbouwen, dat die nog steeds binnen de regels van de organisatie past. Onderdeel van die strategie is ook, dat hij de zaak regelt, maar er zo min mogelijk over praat. Het leverde hem al genoeg discussie met zijn collega's op. Dat het mij ter ore kwam, gebeurde toevallig door een mail van betrokkene zelf.

Bij de derde strategie die Kunneman beschrijft, die van de normatieve professionaliteit, gaat het om de ontwikkeling van verbanden tussen cognitieve inzichten, normen van de organisatie en de morele en existentiële waarden van professionals. Ik ben deze strategie in deze periode in onze gemeentelijke organisatie niet tegengekomen. Mogelijk was de oorzaak daarvan, dat professionals die strategie simpelweg niet kenden, maar ik vermoed eerder dat zij het niet aandurfdën om de discussie hierover aan te gaan omdat dit te veel tegen de heersende cultuur in ging.

Die cultuur speelt ook een rol bij de manier waarop persoonlijke professionaliteit in de praktijk wordt gebracht. Een leidinggevende van de dienst MZ vertelde mij hierover:

Er is ook zoiets als een persoonlijke drive van mensen. Als iemand bijvoorbeeld bijzondere bijstand aanvraagt, dan kan de professional het geven of niet geven. Waarom doet de één het wel en de ander het niet? En dan wordt er ook nog vaak een lening gegeven. Dat is opvallend, want de wetgever gaat uit van een gift. De wet zegt: om niet, tenzij. Maar dan wordt gekeken naar draagkracht, of naar dat iemand had kunnen sparen en zo. Dan zou ik denken: kijk nou eens naar wat de wet zegt. De vraag is ook hier: wat is een tendens binnen een afdeling. Als er zo'n cultuur is ontstaan, dan zie je dat er altijd bepaalde vragen afgewezen worden.

³⁴⁰ Kunneman, H. (2007). P. 92-107

8.8 Beperkingen voor responsiviteit

In het conceptueel raamwerk noem ik als beperkingen voor responsiviteit de aanwezigheid van formele regels en professionele normen en de verwachtingen uit de samenleving. Zijn dit ook de beperkingen die een rol spelen voor responsiviteit bij de overheid?

Bij mijn aantreden als wethouder trof ik veel formele regels en werkprocessen aan, waarin de voorgeschreven werkwijzen voor professionals vastgelegd waren. Sommige daarvan waren tamelijk rigide, bijvoorbeeld bij de afhandeling van een aanvraag voor een gehandicaptenparkeerkaart, waarvoor landelijke richtlijnen gelden. Als de diagnose is dat iemand minder dan 100 meter zelfstandig kan lopen, dan is een gehandicaptenparkeerkaart een passende voorziening. Kan iemand nog 110 meter lopen, dan heeft die persoon daar geen recht op.

Maar als er vanuit de landelijke regelgeving juist veel beleidsruimte was voor gemeenten, stonden onze eigen werkprocessen responsiviteit van professionals soms in de weg.

Een leidinggevende van de Sociale Dienst vertelde mij in die periode:

Wij hebben een kwaliteitssysteem, dat is opgezet in stappen. Als je al die stappen doorneemt, dan heb je het goed gedaan. Maar een voorbeeld hè, iemand vraagt contactlenzen aan. Maar hij krijgt van ons een bril. Maar hij wou contactlenzen. Geef die man dan contactlenzen. Maar onze kwaliteit van dienstverlening is niet gericht op het geven van contactlenzen, maar op het netjes doorlopen van de stappen. Daar zijn met de accountant ook afspraken over gemaakt. Maar uiteindelijk heb je het natuurlijk pas echt goed gedaan als die man wegloopt met wat hij wilde. Met contactlenzen dus.

De formele regels gaven professionals duidelijkheid en zekerheid. Maar ze werden ook ervaren als beperkend voor responsiviteit.

De leidinggevende van de Sociale Dienst zei hierover:

Ik denk dat er bij de sociale diensten veel meer mensen werken die vanuit mogelijkheden van mensen denken dan wij wel eens met zijn allen denken. Dat het er niet uit komt heeft volgens mij vooral te maken met het feit dat we zo vastgebakken zitten in alles, dat mensen niet tot ontplooiing komen.(...) We hebben echt een regelgestuurde organisatie. Ik zie dat het bij sociale zaken nu wel wat minder wordt. Geef mensen de ruimte, geef ze vrijheid, geef ze ook het budget wat ze voor de klant nodig hebben om iets te kunnen doen. Laten ze onderhandelingen doen met bedrijven om er iets goeds van te maken. Ik denk dat de wet- en regelgeving minder erg is, minder belemmerend, dan de hele administratieve werkproces-achtige benadering die we zelf bedacht hebben. Niemand vraagt daarom. Het is niet door het rijk voorgeschreven. Ik denk dat we daar wel een grote slag kunnen maken. Daar worstelen we als gemeente denk ik mee. Het

geeft ook wel zekerheid en als je zekerheid wilt, dan ga je die in dit soort processen zoeken. (...) Dat is ook mijn nieuwe missie, om het van regelgestuurd naar resultaatgestuurd te krijgen³⁴¹.

Een andere beperking die ik eerder in mijn conceptuele raamwerk heb opgenomen betreft de verwachtingen uit de samenleving. In onze westerse verzorgingsstaat zijn mensen steeds meer afhankelijk geworden van de overheid. Toch neemt het vertrouwen in de overheid af en staat de legitimiteit van professionals onder druk.³⁴²

Als het gaat om verwachtingen uit de samenleving zie ik een overwegend negatieve opvatting over het functioneren van overheidsprofessionals. Dat is met de decentralisaties in het sociaal domein niet beter geworden. Zo werd in een onderzoek aan alle Nederlanders gevraagd naar het vertrouwen dat het op de korte of langere termijn goed komt met de zorg, geleverd door gemeenten. Per saldo is het aandeel Nederlanders dat weinig tot geen vertrouwen heeft in de positieve opbrengsten van de decentralisaties (52%) ruim drie keer zo groot als het aandeel Nederlanders dat verbetering van de zorg verwacht als gevolg van de decentralisaties (16%)³⁴³.

Ook bureaucratische procedures leveren theoretisch beperkingen op voor responsiviteit. In de periode dat in mijn gemeente nog een onderscheid bestond tussen de sociale dienst en de dienst maatschappelijke zaken (het Wmo loket) vertelde een leidinggevende van de sociale dienst mij: *(...) Als je kijkt naar de mensen die bij de sociale dienst werken, of bij het Wmo-loket, nou dat zijn allemaal wel mensen-mensen. Ze werken er echt om mensen te helpen. Er zijn natuurlijk ook wel mensen waarvan je je wel eens afvraagt: waarom werk jij hier? Maar over het algemeen zijn de mensen van goede wil. (...) Het kennisniveau van mensen is soms gewoon te laag. Je zou van mensen die op Hbo-niveau functioneren meer mogen verwachten. Het is in feite ... het is maar een aanname hoor ... ik denk dat mensen bij de sociale dienst vaak gewoon klein gehouden worden. Als je mensen taakgericht maakt, hoef je niet na te denken. Als je naar oplossingen moet gaan zoeken, moet je zelfstandig nadenken, ook over hoe je dingen organiseert. Ik zie dat mensen soms het kennisniveau niet hebben, de wettelijke kaders niet goed overzien en dus ook niet weten wanneer je daar buiten mag stappen. Dan ben je afhankelijk van een toetser die er naar kijkt. Als er dan één iemand is die zegt: dat kan niet, nou, dan kan het dus ook niet. Die ene persoon beïnvloedt het en dan gaat iedereen het zo doen³⁴⁴.*

341 2010-01

342 Schön, D.(1983,1991). P. 4-5

343 <https://ioresearch.nl/home/nieuws/artmid/445/articleid/730/e233n-jaar-na-de-decentralisaties-kwaliteit-zorg-niet-verbeterd#.WWtholjyIU> (25-02-2016).

344 2010-01

Sennett betoogt dat professionals wel van goede wil zijn, maar aanlopen tegen belemmeringen, waardoor zij worden verhinderd in hun drijfveer om dingen goed te doen. Dat kunnen belemmeringen zijn zoals Hupe en Buffat³⁴⁵ die noemen, bijvoorbeeld de formele regels, de professionele normen en de verwachtingen uit de samenleving, maar ook organisatorische belemmeringen zoals Sennett die noemt, die direct van invloed zijn op het functioneren van professionals, zoals bijvoorbeeld het onderwijs dat hier niet op inspeelt, een organisatie die goede kwaliteit niet belangrijk vindt, competitieve druk, frustratie en obsessie.³⁴⁶ Deze belemmeringen heb ik in mijn eigen gemeentelijke organisatie ook aangetroffen.

8.9 Kansen voor responsiviteit

Kansen voor responsiviteit zijn volgens het conceptueel raamwerk voor het duiden van responsiviteit onder meer gelegen in het aanbieden van training en opleiding en in de beschikbaarheid van professionele ervaring en betrouwbare informatie (ICT). Over het algemeen mag worden aangenomen dat professionals bij de overheid de nodige opleiding en werkervaring hebben en dat er goede ICT-systemen beschikbaar zijn. Ik zie in mijn eigen praktijk echter dat tot nu toe vooral is ingezet op technische en instrumentele kennis en ervaring in het eigen vakgebied. Vanzelfsprekend moet die basiskennis op orde zijn. Maar met de toegenomen complexiteit van individuele situaties en de zoektocht waar wij als organisatie voor staan is het de vraag welk type training, opleiding en ervaring responsief gedrag door professionals bij de overheid bevordert. Op die vraag heb ik nog geen eenduidig antwoord.

Voldoende beschikbare tijd is een kans voor responsiviteit. Hier zijn ook dilemma's aan verbonden. In onze gemeente ontstond bijvoorbeeld een discussie over de regeling voor financiële compensatie voor kosten ten gevolge van een chronische ziekte of beperking die we getroffen hadden voor chronisch zieken en gehandicapten. Met mijn ervaring bij de Nierstichting nog vers in het geheugen vond ik dat wij als gemeente vooral individueel maatwerk moesten leveren. In de dagelijkse praktijk werd zichtbaar dat vooral ouderen met een AOW-uitkering (met soms een klein aanvullend pensioen) van deze regeling gebruik maken. Zij vroegen voornamelijk om een compensatie van het verplichte eigen risico. Voor sommige mensen geldt, dat het eigen risico onnodige zorgconsumptie tegengaat. Maar voor mensen die chronisch ziek of gehandicapt zijn is er feitelijk geen keuze. Zij zijn jaarlijks

³⁴⁵ Hupe & Buffat (2013). P. 7

³⁴⁶ Sennett, R. (2008). P. 18

vaak al in januari het volledig verplichte eigen risico al kwijt en om die reden werden zij in onze gemeente voor deze uitgave gecompenseerd. Daarnaast waren er enkele tientallen individuele situaties die complexer waren dan dat. Voor deze mensen werden dan ook andere specifieke kosten ten gevolge van hun chronische ziekte of handicap vergoed, waardoor zij niet vanwege die kosten onder de armoedegrens terecht zouden komen.

De 'vraagvolgende' uitvoering van deze regeling vergde door de individuele afweging behoorlijk wat ambtelijke capaciteit. Maar als we ertoe zouden overgaan om iedereen een standaard bedrag uit te keren, zoals dit in de meeste gemeenten werd gedaan³⁴⁷, dan zouden we toch weer uitkomen op 'gemiddelde bedragen', waardoor sommige mensen niet de hulp zouden krijgen die zij echt nodig hebben, met alle schrijnende gevolgen van dien. Responsiviteit vergt nu eenmaal tijd.

Dat betekent niet dat we niet verstandig met de tijd van professionals om moeten gaan. Ik verwachtte dat we zouden gaan uitkomen op standaardisatie van de tegemoetkoming aan ouderen die we al kenden, in combinatie met maatwerk bij nieuwe aanvragen en in complexe situaties, maar het blijft moeilijk om in te schatten of dat de juiste reactie zou zijn.

Voldoende budget is theoretisch een kans voor responsiviteit. Geld was bij de uitvoering voor onze professionals geen belemmering. Dat zou omgekeerd kunnen betekenen, dat er veel kansen waren voor responsief gedrag door professionals. Immers, zij mogen in alle redelijkheid gewoon datgene doen wat in concrete situaties nodig is, zonder zich op voorhand te laten leiden door budgettaire overwegingen. Dat leverde soms opmerkelijke keuzes op.

Zo werd ik begin 2017 tijdens een wijkavond geconfronteerd met een bijzonder tevreden oudere man, die ten overstaan van een volle zaal vertelde dat hij op kosten van de gemeente naar de sauna mocht. Bij navraag bleek dat deze man, die altijd een eigen bedrijf heeft gehad, maar geen pensioen had opgebouwd, in zijn werkzame leven zijn ontspanning vond in een wekelijks saunabezoek in Almere. Toen hij te oud was geworden om te kunnen werken, moest hij rondkomen van een AOW-uitkering. Het wekelijkse saunabezoek was financieel niet meer mogelijk, maar een andere dagbesteding sprak hem niet aan. Zijn hele sociale netwerk vond hij in die sauna. In het gesprek met deze man werd het voor de professional kennelijk duidelijk hoe belangrijk dit wekelijkse saunabezoek voor hem was en er was besloten om voor hem een financiële regeling te treffen, waardoor hij zijn wekelijkse saunabezoek kon voortzetten.

Dit verhaal liet bij de aanwezige professionals de wenkbrauwen wel fronsen. Hieraan was op de afdeling in ieder geval geen ruchtbaarheid gegeven.

³⁴⁷ Dit is de conclusie uit een steekproef van de KBO-PCOB (ouderenbonden) onder 40 gemeenten in het voorjaar van 2017.

Ik zie in onze eigen uitvoeringspraktijk nog wel voorbeelden van financiële belemmeringen op het snijvlak van gemeentelijke financiering en andere financiering vanuit de overheid. Zo bestaat er bijvoorbeeld in de Wet langdurige zorg (Wlz) een zogenaamd 'Volledig Pakket Thuis'. Dit pakket zou erin moeten voorzien dat mensen met een Wlz-indicatie, op grond waarvan zij in een verpleeghuis zouden kunnen worden opgenomen, toch thuis verzorgd kunnen blijven worden. Het pakket is echter zodanig samengesteld, dat dit niet altijd past bij de thuissituatie van mensen. Eén van mijn teamleiders sprak mij daar op aan. Zij vertelde mij dat er schrijnende situaties ontstonden door de bekostiging van een beduidend minder aantal uren huishoudelijke hulp dan wat men vanuit de Wmo toegekend had gekregen, of door het wegvallen van Wmo regelingen voor vervoer. Ook het aantal uren persoonlijke verzorging was voor enkele mensen niet meer toereikend en de zorgprofessionals waar deze mensen een jarenlange relatie mee hadden opgebouwd mochten deze taken onder het nieuwe financiële regime niet langer uitvoeren. Het aanbod vanuit de Wlz voldeed voor deze mensen dus niet en de Wmo en de Zorgverzekeringswet waren niet meer toepasbaar. Reflecterend op deze gebeurtenis valt het mij op dat de teamleider, door mij te benaderen, in verzet komt tegen deze situatie en zich solidair voelt met mensen die hiervan de dupe dreigen te worden. Opmerkelijk genoeg was dat vaak de reden waarom in het verleden een maatschappelijke organisatie werd opgericht. Dat brengt mij tot de gedachte dat er wel eens een verband zou kunnen zijn met de zogenaamde 'transformatiefase' waarin gemeentelijke organisaties binnen het sociale domein zich bevinden en het feit dat professionals bij de gemeentelijke overheid in die fase hetzelfde verzet en dezelfde solidariteit laten zien als destijds de maatschappelijke organisaties ten opzichte van de overheid. Het enkele feit dat mijn teamleider mij vroeg wat zij voor deze mensen kon betekenen lijkt haaks te staan op wat van professionals bij de overheid wordt verwacht. Immers, gemeenten hebben geen formele verantwoordelijkheid meer voor mensen in de Wlz, dus zij had de signalen van de betrokkenen ook van zich af kunnen schuiven. Zij wist heel goed dat we als gemeente niet verplicht zijn om aanvullend hulp te verlenen, maar ze realiseerde zich tegelijkertijd dat het om kwetsbare inwoners gaat, mensen die we kennen en voor wie we ons verantwoordelijk voelen. Deze teamleider zag deze mensen dus zeker niet als anonieme objecten, zoals Bosselaar dat stelt.

We spraken af dat we aanvullend vanuit de Wmo zouden doen wat in de concrete situatie nodig was. Financiële overwegingen mochten geen rol spelen bij het doen wat nodig was. Wel zou deze teamleider het aantal situaties waarin dit aan de orde was bijhouden, zodat ik daar in een later stadium met het zorgkantoor over in gesprek zou kunnen gaan. Dat dit haar tijd zou kosten vond zij geen bezwaar. Ze voelde zich opgelucht dat ze mocht doen wat ze zelf ook graag wilde doen, namelijk de mensen die het betreft niet in de kou laten staan.

Volgens Gabriël Anthonio hebben de overwegend rationele verticale structuren waarlangs veranderingen worden vormgegeven hun beste tijd gehad. Professionals zijn volgens hem de piramidestructuren met hun top down communicatie en opgelegde veranderingen moe³⁴⁸. Er is grote behoefte aan waarden gedreven leiderschap, dat niet van bovenaf wordt vormgegeven en ook niet van onderop, maar dat van binnenuit vorm krijgt. Waarden gedreven leiderschap ontwikkelt zich in het contact tussen mensen, niet in of vanuit systemen.

Deze vorm van waarden gedreven leiderschap, zoals ik die ik ook vanuit mijn eigen praktijk heb waargenomen, is mijns inziens een belangrijke voorwaarde voor een responsieve organisatie en voor responsiviteit van professionals die daarin werken.

Dat maakt het ook kwetsbaar. Ik heb de indruk dat het verschil maakt dat bij professionals bekend is vanuit welke waarden bestuurders en managers denken. Omdat de gemeente niet verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wlz hadden we in bovengenoemde casus deze mensen ook gewoon naar het zorgkantoor kunnen verwijzen. Persoonlijk communiceer ik al jaren in onze organisatie mijn opvatting dat het ons moet gaan om onze inwoners, ook als het gaat om een wettelijke taak waar we in formele zin geen verantwoordelijkheid voor hebben. Liever zie ik dat we het probleem van inwoners oplossen alvorens zij vervallen worden in de bureaucratie van de formele instanties die daar dan wel over zouden moeten gaan en zoek ik na afloop naar een faire onderlinge afhandeling tussen de gemeente en de verantwoordelijke instantie, waardoor we als gemeente niet te vaak onnodig financieel hoeven bijspringen als dat formeel niet onze rol is. Dat lukt niet altijd, maar toch kies ik ervoor om dan het (financiële) risico maar te nemen.

Waarden gedreven leiderschap is een belangrijke basis voor responsiviteit. Dat geldt niet alleen voor bestuurders, maar ook voor managers. Erik Gerritsen³⁴⁹ benadrukt het belang van leiderschap op alle niveaus in de gemeentelijke organisatie. Bestuurders moeten daarvoor ook de ruimte bieden. Hij formuleert leiderschap als: *“gewoon stappen voorwaarts zetten en verantwoordelijkheid nemen in een democratisch gelegitimeerde context”*. Hij komt tot de conclusie dat alleen het hanteren van een machtsstrategie niet werkt, maar dat een gedoseerde inzet van doorzettingsmacht wel onmisbaar is. Het gaat om een combinatie van de strategie van verleiding (in de betekenis van het ontketenen van de intrinsieke motivatie van professionals en ruimte geven aan positieve energie) en doorzettingsmacht³⁵⁰.

In onze gemeentelijke organisatie heb ik sinds mijn komst als wethouder net zo lang

348 <http://www.rug.nl/news/2015/10/top-down-sturing-leidt-tot-verandermoeheid-en-vervreemding-in-organisaties>.

349 Gerritsen, E. (2011). P. 28

350 Gerritsen, E. (2011). P. 503

gesprekken gehad met het management van de dienst MZ, tot we overeenstemming hadden over dezelfde waarden en over de manier waarop wij wilden dat we in onze organisatie met mensen wordt omgegaan. De vruchten daarvan zag ik terug in het feit dat mij soms casuïstiek wordt voorgelegd waarin van mij als bestuurder wel heel veel creativiteit wordt geleverd om problemen op een betekenisvolle manier voor inwoners te helpen oplossen. Toen ik een paar weken later aan de betreffende teamleider vroeg of zij het probleem van de betreffende inwoners ook aan mij had voorgelegd als ik bekend had gestaan als een bestuurder die daar anders tegenaan kijkt, erkende zij dat zij dat niet zou hebben gedaan. Sturen op waarden is vanuit het oogpunt van een responsieve organisatiecultuur een wenkend perspectief, maar leiders in organisaties (en dat geldt zowel voor bestuurders als voor managers) moeten daar ook duidelijke (en soms nieuwe) taal aan gaan verbinden. Gabriël Anthonio³⁵¹ vat bovenstaande voor overheidsorganisaties mijns inziens kernachtig samen in de opdracht: *“Managers en bestuurders, realiseer je dat jouw bedrijf niet draait om wetten en regels alleen, maar dat jouw bedrijf mensen nodig heeft die het met anderen menen. Tijd nemen voor een ander. Betrokkenheid en verbondenheid, daar draait het om.”*

De casus van meneer Y leert mij dat een objectiverende aanpak in het sociale domein niet bestaat en dat het er dus toe doet met welke professional een inwoner te maken heeft. Met uitsluitend de toepassing van regels kunnen we het in de complexiteit van het sociale domein niet langer redden. Maar met het min of meer toevallig toepassen van de waarden en normen van een betrokken professional komen we ook niet verder. Ik had een nieuwe strategie nodig om met de verantwoordingsregels van onze gemeentelijke organisatie om te gaan.

Bij de overheid is het afleggen van verantwoording over de besteding van gemeenschapsgeld een belangrijk principe. De manier waarop verantwoording moet worden afgelegd is voor mij echter na al die jaren nog steeds een voortdurende zoektocht.

In onze begrotingssystematiek wilden we als gemeente graag ‘SMART’³⁵² formuleren wat we ons hadden voorgenomen en ook verantwoorden wat we daarvan hadden gerealiseerd. Op die manier konden we transparant en aanspreekbaar zijn op de behaalde resultaten. Zo werd bijvoorbeeld een gewenst resultaat in het kader van de uitvoering van de Participatiewet gedefinieerd in termen van het aantal mensen dat niet langer afhankelijk was van een bijstandsuitkering minus het aantal mensen dat juist weer nieuw in de uitkering kwam. Instroom en uitstroom noemden we dat. Een hoge netto uitstroom was

351

352 SMART staat voor het Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden formuleren van doelstellingen.

voor de gemeentebegroting natuurlijk lucratief. Maar deze manier van verantwoording is niet zonder risico. Het leidt er bijvoorbeeld toe dat wordt uitgegaan van het adagium ‘in de bijstand is elk werk passend’. Mensen worden vervolgens aan het werk geholpen in banen waarin zij niet gelukkig zijn. Het resultaat van zo’n plaatsing is in de regel kortdurend en de kosten die ermee gemoeid gaan zijn naar verhouding veel hoger dan wat voor korte termijn wordt gepresenteerd.³⁵³

Vertrouwen op uitsluitend cijfermatige verantwoording is ook in een ander opzicht niet zonder risico’s. Mensen met een laag inkomen hebben op grond van de participatiewet bepaalde rechten. Als zij niet de ondersteuning krijgen waar zij recht op hebben, dan kunnen zij tegen een beschikking van een gemeente in bezwaar gaan. Maar in de praktijk van het sociale domein wordt relatief weinig van die mogelijkheid gebruik gemaakt. De directeur van de sociale dienst in Den Bosch vertelde mij hierover:

Je moet geluk hebben wie je treft. Weet je wat het is, we hebben wel toetsen achteraf, maar sommige mensen worden eigenlijk niet meer getoetst bij bepaalde aanvragen. Dan zie je dat het normenpatroon op een eigen manier ingevuld wordt. Als je dan niet in bezwaar gaat, dan is er niemand die het ziet. En de meeste mensen weten helemaal niet hoe dat werkt, dat in bezwaar gaan. Dus die laten het er dan maar bij zitten.

Gemeenten hebben hun eigen interne controle meestal goed op orde. Die controle betreft zowel de rechtmatigheid als de doeltreffendheid van gemeentelijk beleid. Voor wat betreft de rechtmatigheid wordt soms gewerkt met zogenaamde ‘risicoprofielen’ om bijvoorbeeld fraude met uitkeringen op te sporen. Er is voor dit doel ook veel mogelijk op het gebied van koppeling van bestandsgegevens met belastingdienst, RDW, studiefinanciering, kinderbijslag, huurtoeslag, UWV, etc.

Morele dilemma’s zijn onlosmakelijk verbonden aan het dagelijks werk van een professional in het sociale domein die werkzaam is in een overheidsorganisatie. Enerzijds willen zij responsief zijn naar de inwoner. Anderzijds willen zij niet worden beschuldigd van willekeur en worden zij geacht om altijd te kunnen verantwoorden waarom zij een voorziening wel, of juist niet toegekend hebben. Die dilemma’s vragen om voortdurende morele balanceerkunst.

Ik betwijfel of de huidige manieren van controle en verantwoording aansluiten bij een responsieve praktijk. De directeur van de sociale dienst in Den Bosch vertelde hierover:

³⁵³ In de gemeente Amsterdam had bijvoorbeeld slechts 11% van de Amsterdammers die in 2,5 jaar tijd een re-integratietraject had doorlopen, een betaalde baan gevonden. De trajecten hadden de gemeente Amsterdam tachtig miljoen euro gekost (Rekenkamer Amsterdam, 2007).

Ik heb een prachtig voorbeeld van een medewerker. We hebben zo'n 30 case-managers, die contact met klanten hebben. De back office heeft geen contact met klanten. Die case-managers hebben een target. Ze moeten een doelstelling halen: zoveel mensen moeten er in hun case-load in het jaar uitstromen uit de uitkering. Ik heb een case-manager en die lukt dat zonder één sanctie te geven. Die haalt zelfs meer van haar taakstelling zonder één sanctie. En dan krijg je een discussie tussen de rekkelijken en de preciezen of de juristen en de dienstverleners. Want dan zeggen de controllers: "Dat kan niet. Statistisch gezien moet ook zij in haar pakket, in haar case-load, mensen hebben die sanctioneerbaar gedrag hebben vertoond. Dus zij moet sanctioneren. Dat staat in de verordening". En dan zeg ik: "Waarom? Die verordening is een hulpmiddel. Zij heeft haar doel bereikt. Mensen zijn uit de uitkering. Zij heeft een methode ontwikkeld waarbij dat niet hoeft". Dan zeggen zij: "Dat doet er niet toe. Het gaat erom dat iedereen dezelfde regels toepast, anders krijg je willekeur"

Ruimte voor individueel maatwerk is theoretisch gezien een kans voor responsiviteit. Maar dat levert ook weer tal van dilemma's op ten aanzien van legitimiteit. Een medewerker van het regionale WSP (WerkgeverServicePunt) vertelde mij dat zij een kandidaat die al geruime tijd in de bijstand zat kon plaatsen bij een zelfbedieningsgroothandel. De kandidaat was zeer gemotiveerd. Maar in het contact met de werkgever bleek dat zijn gebit er zo slecht uitzag, dat de werkgever het niet verantwoord vond om deze man klantcontacten te laten onderhouden. Een gebitsrenovatie zou € 1500 euro kosten. Daarmee zou deze man, nog afgezien van wat de verbetering van zijn gebit voor hem persoonlijk zou betekenen, duurzaam uit de uitkering zijn. Feitelijk verdient de gemeente dit bedrag met gemak in 2 maanden terug. Daar staat tegenover dat mensen met een minimum inkomen, die graag een gebitsrenovatie zouden laten uitvoeren maar dit niet kunnen bekostigen, niet voor ondersteuning door de overheid in aanmerking komen. Zij moeten hiervoor sparen. Uit dit voorbeeld blijkt hoe lastig het soms kan zijn voor een bij de overheid werkzame professional om afwegingen te maken, die naderhand ook gelegitimeerd moeten kunnen worden.

Zo'n legitimatieprobleem kwam ik ook tegen bij de uitvoering van de Wmo.

Een alleenstaande moeder uit onze gemeente diende een verzoek in voor de bekostiging van een fiets met trapondersteuning (kort gezegd: een elektrische fiets) voor haar autistische dochter. Dit was in de concrete situatie de beste oplossing voor het probleem van dit meisje, dat zonder dit hulpmiddel niet meer buiten kwam. Maar volgens de regels was dit een algemeen gebruikelijke voorziening, die iedereen gewoon zelf moest betalen en dus ook deze moeder. Omdat de moeder een laag inkomen had, kon zij de kosten voor de elektrische fiets niet dragen. Een beroep op bijzondere bijstand was echter niet mogelijk, omdat het verzoek vanuit de Wmo was afgewezen en 'de Wmo voorliggend is op de bijzondere bijstand'. Het verstrekken van een scooter, die twee keer zo duur is als een

elektrische fiets en ook nog eens veel minder passend, was vanuit de Wmowel mogelijk. In de situatie van deze mevrouw werd besloten om de elektrische fiets tóch te verstrekken, maar wel veel aandacht te besteden aan de motivering van dit besluit.

In beide situaties is die motivering tot op zekere hoogte nog wel gemakkelijk, omdat het alternatief (geen gebitsrenovatie of een scootmobiel leveren) vele malen duurder is. Toch voelt alleen dat argument vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid ongemakkelijk. Want wat doen we als de voor de persoon in kwestie best passende oplossing voor de gemeente ook nog eens onvoordeliger is? Dit deed zich voor in het volgende praktijkvoorbeeld:

Een in Huizen woonachtig echtpaar werd op oudere leeftijd met gezondheidsproblemen geconfronteerd. De man had ernstige hartklachten. De vrouw kreeg een CVA (hersenbloeding). Na revalidatie in een verpleeghuis kwam de vrouw weer naar huis. De woning van het echtpaar was niet ingericht op een vrouw in een rolstoel. In overleg met de woningbouwcorporatie werd gezien welke aanpassingen mogelijk waren. De noodzakelijke aanpassingen bleken echter in dit huis niet haalbaar. De badkamer boven was te klein voor een toilet. De trap was niet geschikt voor een traplift. Het inrichten van een 'natte ruimte' in de woonkamer was voor de woningbouwcorporatie niet aanvaardbaar, vanwege de gevolgen voor de verhuurbaarheid van de woning. Verhuizen naar een aangepast appartement leek de enige oplossing. Echter had het echtpaar een groot sociaal netwerk in de wijk, waardoor veel mantelzorgtaken voor het echtpaar werden gedaan. De man had in de tuin een grote volière, die zijn lust en zijn leven was. Een dergelijke volière was niet te verplaatsen naar een aangepast appartement. Alle omstandigheden in aanmerking nemend, besloot de consulent om een 'port-a-cabin' in de tuin te plaatsen, met daarin een aangepaste douche en toilet ruimte. Hierdoor kon het echtpaar in het huis blijven wonen. De kosten waren vele malen hoger dan een verhuiskostensubsidie. (€ 20.000 tegenover € 3.500). Dit werd verantwoord met een verwijzing naar het vraaggestuurde beleid. 'Doen wat van betekenis is' betekent in dit geval dat werd gekozen voor de dure aanpassing. En omdat onderaan de streep voldoende financiële ruimte in het Wmo budget beschikbaar bleef, kwamen we hier ook mee weg.

Frissen³⁵⁴ is kritisch over het gelijkheidsdenken. Hij stelt dat de enige vorm van materiële gelijkheid die te verdedigen valt de gelijkheid voor de wet is. Die leidt niet tot egalitarisme als we deze beperken tot de klassieke grondrechten die de negatieve vrijheid beschermen. Is het risico van willekeur en gebrek aan legitimiteit op te lossen door de simpele

354 Frissen, P.H.A. (2007). P. 184

constatering dat het voldoende is als professionals hun beslissing maar goed motiveren, of, zoals Frissen³⁵⁵ stelt, als het werkt?

Ik vind dat wel erg kort door de bocht. Want hoe stel je vast dat iets inderdaad werkt en hoe voorkom je dat die uitspraak leidt tot particularistisch handelen door professionals?

Het idee van de normatieve professionalisering, waarmee een brug kan worden geslagen tussen enerzijds een te sterke gerichtheid op regels en anderzijds een te eenzijdige invloed van persoonlijke normen en waarden van professionals, spreekt mij aan. Het vraagt om een duidelijker formulering van waarden die we met elkaar belangrijk vinden, maar ook meer transparantie als het gaat om normatieve afwegingen van professionals. Daarvoor zijn nieuwe vormen van verantwoording en toetsing nodig dan de vormen van kwaliteitscontrole en financiële controle die we tot nu toe kennen.

De directeur van de sociale dienst in Den Bosch vertelde mij:

Wij werken altijd met gedragscodes. Iedere medewerker heeft een gedragscode, hoe hij met z'n klanten om moet gaan en met z'n collega's. Die worden ook geaudit, ook in de spreekkamer en ook één keer per jaar door collegiale audits, of ze zich aan de gedragscodes houden en daar komt dan ook een verbeterplan op.

Er staat bijvoorbeeld in dat je altijd aan de klant moet vragen hoe hij het gesprek heeft gevonden en of iemand nog iets tegen je wil zeggen, of hij de informatie begrepen heeft. Ook feedback vragen: "Hoe vond u dat ik het deed". Dat is natuurlijk best wel eng.

Dit type audits, maar ook storytelling, intervisie, intercollegiale toetsing, visitatie, het team-gesprek etc. zijn vermoedelijk meer passend in een responsieve praktijk. Ik vond in de literatuur echter nog weinig aanknopingspunten voor de manier waarop ik dit in de praktijk zou moeten aanpakken. Vermoedelijk is er ook niet één manier. Hortulanus stelt dat men in het sociale domein vaak zoekt naar hét antwoord, dé aanpak, dé werkwijze. Onzekerheid is blijkbaar ongewenst. Dat past niet bij beleidsmatige doelstellingen, professionele deskundigheid of de behoefte van burgers. Er is dus ook geen plaats voor ambivalentie.³⁵⁶ Hij stelt de vraag, of het sociale domein nu juist niet gekenmerkt wordt door strijdige interpretaties, dilemma's, niet logische keuzes en tegenstrijdige handelwijzen en of het toelaten van ambivalenties professionals niet juist dichterbij betekenisvolle interventies zou kunnen brengen. Ik herken vanuit de dagelijkse praktijk de opvatting van Hortulanus, dat het sociale domein juist bij uitstek een werkveld is, waar beeldvorming en feiten door elkaar heen lopen, waar rekening moet worden gehouden met de belangen van veel actoren en waar het lastig is om strategisch

355 Frissen, P.H.A. (2007). P. 203

356 Hortulanus, R. (2011). P. 8

beleid te verbinden met de uitvoering, omdat er sprake is van uiteenlopende waarden, visies, beleidsdoelen en werkwijzen. De uitdaging is om in het sociale domein een nieuw, betekenisvol correctiemechanisme in te richten, dat rekening houdt met uiteenlopende waarden, visies, beleidsdoelen en werkwijzen en dat professionals helpt om daarop te reflecteren.

In mijn eigen uitvoeringspraktijk merk ik dat complexiteit en chaotische situaties vragen om ordening, zowel voor de hulpvrager als voor de professional. Vanuit die context vind ik het interessant dat Van Regenmortel³⁵⁷ de zogenaamde ‘maatzorgmethodiek’ formuleerde. Een paar belangrijke principes uit die methodiek kunnen mogelijk helpen bij de ordening van complexiteit. Onderdeel daarvan is het principe van integraliteit, dat ik eerder ook al in mijn conceptueel raamwerk voor het duiden van responsiviteit heb opgenomen.

Het hoofd van de afdeling MZ beschreef de werkwijze in het kader van de Participatiewet:

We zien dat het resultaat van de re-integratie laag is, omdat er op andere levensdomeinen problemen zijn. Als je een gezin hebt waar de kinderen uit huis geplaatst dreigen te worden en waar de jeugdbescherming bovenop zit en er zijn ook nog schulden en je gaat dan alleen maar over werk praten, dat werkt natuurlijk niet. Wij kijken breder naar het probleem. Mensen hebben vaak best capaciteiten om aan het werk te gaan, maar er zijn gewoon andere problemen waardoor dat niet kan. Als je die andere problemen oplost, zie je dat mensen zelf krachtig genoeg zijn om werk te vinden. Dan kan je wel sollicitatiecursussen gaan doen, maar dat zijn dan prachtige instrumenten die het probleem niet oplossen. Het is belangrijk dat je wat dieper gaat, dat je weet wat er speelt en dat je dat oplost.

In onze organisatie hebben we geprobeerd de integraliteit te organiseren langs de lijn van de verschillende levensdomeinen. De gedachte was, dat met het aan de orde stellen van de verschillende levensdomeinen in ieder gesprek, een beter beeld zou kunnen ontstaan van wat voor de betrokkene, als ondeelbaar persoon, van betekenis zou kunnen zijn. Van Regenmortel vult dat echter verder in dan uitsluitend oog hebben voor de verschillende levensdomeinen. Er moet wat haar betreft ook oog zijn voor het verleden en het toekomstperspectief van de hulpvrager, voor de ‘binnenkant’ van de hulpvrager en voor de structurele aspecten van maatschappelijke uitsluiting.

Een tweede principe van de maatzorgmethodiek is dat er gestructureerd en planmatig gewerkt wordt. De kunst is om met een minimum aan regels naar een maximum aan duidelijkheid te gaan. Door samen met de hulpvrager een plan te maken, waarbij prioriteiten op de verschillende levensdomeinen in beeld worden gebracht en waarin ook aandacht wordt besteed aan de krachtbronnen die er in en om een persoon zijn, wordt de vaak complexe situatie voor mensen die het betreft weer te overzien gemaakt. Het systematische werken

³⁵⁷ Regenmortel, T. van (2008).

aan een afgebakend en welomschreven probleem zou de meeste kans op succes geven wat – behalve probleemverlichting – ook een ervaring van competentie meegeeft aan betrokkene. Het afdelingshoofd van MZ bevestigde dit ook in een gesprek met mij:

Ik denk wel dat je een methodiek moet hebben. Je moet er wel sturing aan kunnen geven. Maar het moet een methode zijn die ruimte biedt. Bijvoorbeeld aan de hand van levensdomeinen. Dan heb je een kennisfase, waarin je in beeld brengt wat mensen kunnen en wat er in de weg staat. Vervolgens heb je een ontwerpfase, waarin je beschrijft hoe je het gaat doen en vervolgens ga je het gewoon doen. Soms is een hele lange kennisfase nodig. Nou, dat is dan ook goed. Maar verder moet je niet teveel opleggen.

Ik ken ook wel een methode waarin gewerkt wordt met een vragenlijst rond zes kerncompetenties, een soort van spiegel die je voorgehouden krijgt. Daar komt dan een score uit. Bijvoorbeeld dat je laag scoort op zelfbeschikking, goed voor jezelf zorgen zeg maar. Op een ander onderdeel kan je goed scoren. Wat we als gemeenten doen is werken aan de oplossing van het probleem. Maar we vragen niet wat er nou nodig is om tot die stap te komen. Kijk, als het voor jezelf opkomen het probleem is en je lost dat op, daar heeft zo iemand de rest van zijn leven iets aan. (...) Ik vraag me wel eens af hè, als je naar een assessment gaat krijg je een prachtig rapport. Mensen vinden het leuk om zo'n rapport te lezen. Maar waarom doen wij dat niet? We doen zoveel assessments, maar niemand krijgt ooit zijn rapport te lezen. Deze mensen kan je dat toch ook teruggeven? Als je het hebt over kwaliteit van dienstverlening (...).

Een ander belangrijk principe van de maatzorgmethodiek is gecoördineerd werken. De veelheid aan problemen van mensen impliceert veelal dat meerdere hulpverleners betrokken zijn of ingeschakeld moeten worden. Ook mensen uit de directe omgeving van betrokkene, zoals familie, vrienden en burens, kunnen een rol spelen. En dan zijn er ook nog de vrijwillige initiatieven, zoals de informele cliëntondersteuning, waar een beroep op kan worden gedaan. Het is van belang dat duidelijk is wie in welke fase nodig is en om daarbij de betrokkene zelf zoveel mogelijk de regie te laten behouden op dit hele proces.

Op basis van onderzoek naar de toepassing van empowerment in de dagelijkse praktijk breidde Van Regenmortel met de zogenaamde 'empowermentbloem' de maatzorgmethodiek verder uit.³⁵⁸

³⁵⁸ Regenmortel, T. van (2011). P. 29-30



Figuur 8.1: Empowermentbloem van Van Regenmortel³⁵⁹

De kern van de ‘empowermentbloem’ wordt gevormd door versterkend en verbindend werken. Die beide principes zijn volgens Van Regenmortel onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daaromheen zijn er (naast het al eerder in de maatzorgmethodiek beschreven integraal, gestructureerd en gecoördineerd werken) drie nieuwe principes toegevoegd die bijdragen aan versterkend en verbindend werken en die daar op hun beurt ook weer door worden beïnvloed. Het gaat dan om positief, participatief en inclusief werken. In combinatie met versterkend en verbindend werken vormen deze zes handelingsprincipes één samenhangend geheel aan bouwstenen voor processen van empowerment.

³⁵⁹ Regenmortel, T. van (2011). P. 30

8.10 Betekenis voor het conceptueel raamwerk

De voormalige Nationale ombudsman, Alex Brenninkmeijer, schetste in zijn Verslag over 2010 een beeld waarin overheid en burger langs elkaar heen praten en elkaar niet in hun waarde laten. De overheid heeft volgens hem geldstromen en regels als focus, terwijl de burger gewoon fatsoenlijk behandeld wil worden. Het risico voor overheidsorganisaties is volgens Brenninkmeijer dat zij met een eenzijdige nadruk op de uitvoering van een bepaalde wettelijke taak te weinig responsief zijn ten opzichte van de belangen van burgers.³⁶⁰

Deze uitspraak van Brenninkmeijer roept bij mij de vraag op wie hij precies bedoelt met ‘de overheid’. Als het al zo is dat de overheid als instituut geldstromen en regels als focus heeft, geldt dat dan ook voor de professionals die binnen overheidsorganisaties uitvoering moeten geven aan het sociale beleid? Ik sprak tot nu toe vooral met professionals bij de overheid in leidinggevende posities. Om te begrijpen wat er in de relatie tussen professionals en inwoners gebeurt, vermoed ik dat ik daarvoor meer gesprekken moet gaan voeren met de uitvoerende professionals en dat ik daarin ook nog veel meer de diepte in moet. Om echt een goed beeld te krijgen van responsiviteit bij de overheid, of mogelijk ook van het gebrek aan responsiviteit zoals Brenninkmeijer dat stelt, vind ik het noodzakelijk om de uitvoerende professionals zelf aan het woord te laten. Uiteindelijk zijn zij het, die samen met inwoners antwoorden moeten vinden op hun vragen, ook als die voorbij de standaard oplossingen gaan. Ik wil begrijpen hoe zij dat voor elkaar krijgen, in de constante stroom van kritiek en regelzucht die dagelijks over hen heen komt.

Door de interviews met leidinggevendenden bij sociale diensten in de eerste jaren waarin ik als wethouder in de gemeente Huizen werkzaam was ben ik gaan inzien dat gemeentelijke organisaties weliswaar regelgestuurd zijn, maar dat professionals die werkzaam zijn bij de overheid niet minder intrinsiek gemotiveerd zijn om te doen wat voor mensen van betekenis is, dan professionals bij maatschappelijke organisaties dat zijn. Professionals bij de overheid hechten vaak wel aan duidelijk vastgelegde regels, protocollen en procedures, omdat ze die als veilig ervaren en daar houvast en zekerheid aan ontleen. Maar die houding van professionals kwam ik ook tegen bij maatschappelijke organisaties. Waar ik bij organisaties als de Nierstichting en de Voedselbank heb gezien dat de bestuurlijke logica haar intrede deed in de sociale sfeer, zag ik bij de gemeentelijke overheid de sociale logica haar intrede doen in de sfeer van de overheid.

Ik constateerde dat het verzet tegen gevestigde praktijken en de solidariteit met de mensen die daarvan afhankelijk waren vaak aan de basis stonden van de totstandkoming van een maatschappelijke organisatie. Datzelfde geldt ook voor het praktisch engagement. Maar

³⁶⁰ <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/nieuws/2011/relatie-tussen-burger-en-overheid-is-waardenloos>

datzelfde verzet, diezelfde solidariteit en hetzelfde praktisch engagement kwam ik ook tegen bij professionals in het gemeentelijke sociale domein. Tummers richt zich in zijn onderzoek specifiek op publieke professionals die beleid implementeren. Zij zijn werkzaam in het openbaar bestuur, *het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij*³⁶¹. Hij laat zien dat professionals die werkzaam zijn bij de overheid vaak moeilijkheden ervaren om zich te identificeren met de beleidsprogramma's die ze moeten uitvoeren³⁶². Hij gebruikt het begrip “beleidsvervreemding” om ervaringen van professionals bij de overheid te analyseren. Machteloosheid, zinloosheid en sociale isolatie zijn dimensies van beleidsvervreemding. Ook Tummers onderscheidt logica's die met elkaar kunnen conflicteren, waaronder de institutionele logica, vaak beschreven in de formele wet- en regelgeving, zoals de beleidsdoelen die moeten worden behaald, met daarnaast de organisatielogica, de professionele logica en tot slot de cliëntlogica. Tummers geeft de botsing tussen die verschillende logica, waar juist ook professionals bij de overheid mee te maken hebben, beeldend weer in het volgende citaat van een verzekeringsarts:

*Het UWV [Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen] wordt tegenwoordig ook wel het Lourdes van het Noorden genoemd: je gaat er arbeidsongeschikt heen, en komt er arbeidsgeschikt weer vandaan (...) Ik vind het zo dubieus worden. Ik kan het niet meer in overeenstemming brengen met mijn geweten. Ik heb een eed afgelegd die er op neerkomt dat je de zwakkeren beschermt.*³⁶³

De stellingname van Thomas Kampen, Vicky Hölsgens en Evelien Tonkens, dat professionals die in een meer bureaucratische setting zoals een gemeentelijke afdeling werken eerder zouden meegaan in het beleid, in tegenstelling tot professionals met een zorgachtergrond, die zich eerder tegen het beleid zouden verzetten³⁶⁴ herken ik niet. De verschillen tussen maatschappelijke organisaties en gemeentelijke organisaties zijn veel minder groot dan ik had verwacht. Dat betekent voornamelijk dat het conceptueel raamwerk dat ik vanuit mijn praktijkervaring in maatschappelijke organisaties ontwikkelde voor het duiden van responsiviteit ook toepasbaar is voor het duiden van responsiviteit in overheidsorganisaties. Ik wil daar, reflecterend op de gemeentelijke praktijk, nog wel een paar aanvullingen op doen.

³⁶¹ Tummers, L.G. (2009). P. 105

³⁶² Tummers, L.G. (2012). P. 261

³⁶³ Tummers, L.G. (2009). P. 105

³⁶⁴ Bredewold, F. et al. (2018). P. 122

In de eerste plaats heb ik geconstateerd dat het weliswaar uitmaakt vanuit welke waardsfeer wordt gewerkt, maar dat het nog veel belangrijker is dat professionals bereid zijn tot perspectiefwisseling. Anders kijken dus, dat is waar het feitelijk om gaat.

Het benutten van ervaringsdeskundigen, die professionals een spiegel zouden kunnen voorhouden, kan de kans op écht anders naar de ander kijken vergroten. Ik neem dit aspect als kans voor responsiviteit daarom ook op in het raamwerk.

Voor wat betreft de kernwaarden bij de overheid valt het mij op dat het denken hierover in de theorie en in de dagelijkse praktijk van elkaar verschillen. Maar veel belangrijker nog vind ik de constatering dat professionals bij de overheid de waarden die zij zelf belangrijk vinden ook niet goed kunnen benoemen. Als zij al waarden benoemen, dan gebeurt dit vaak impliciet en dan hebben zij daar ook nog eens verschillende beelden bij. Het lijkt daarom niet zinvol om in het raamwerk de meest genoemde kernwaarden voor het duiden van responsiviteit te gaan opsommen. Wel lijkt mij de constatering relevant, dat professionals zich op zijn minst van hun eigen waarden en die van hun organisatie bewust zouden moeten zijn.

Datzelfde geldt ook voor hun eigen aannames en overtuigingen. Hoewel ik bij professionals die bij de overheid werkzaam zijn een dominant neutraal mensbeeld verwachtte, trof ik net als bij maatschappelijke organisaties ook bij overheidsorganisaties een grote diversiteit aan mensbeelden aan, van waaruit professionals naar zichzelf en naar de ander kijken.

De aandacht voor het levensverhaal van betrokkenen en het versterkend en verbindend werken, het planmatig, gestructureerd en gecoördineerd werken en het positief, participatief en inclusief werken voeg ik ook als kans voor responsiviteit aan het conceptueel raamwerk toe, omdat ik vermoed dat deze handelingsprincipes voor empowerende hulpverlening juist met het oog op de toegenomen complexiteit in individuele situaties noodzakelijk is voor responsief handelen. Het gaat erom dat mensen grip krijgen op de complexiteit van hun situatie en ook weer perspectief gaan zien in hoe zij verder kunnen komen. Het blijft zaak om de bedoeling hiervan steeds in het oog te houden. Het werken vanuit een persoonlijk plan kan bijvoorbeeld zelfregie van mensen versterken, maar moet geen nieuw bureaucratisch doel op zich worden.

Ik wil met de aanvulling van kansen voor responsiviteit in het conceptueel raamwerk ook geen volledigheid suggereren. Van Regenmortel zelf geeft ook al aan dat het formuleren van handelingsprincipes geen eindig proces is, maar dat er zowel vanuit de theorie als vanuit de praktijk steeds weer nieuwe inzichten aan toegevoegd zullen worden.³⁶⁵

³⁶⁵ Regenmortel, T. van (2011). P. 30

Uit mijn ervaringen in mijn eigen gemeente heb ik geleerd dat de verantwoordingsdruk en de manier waarop wij bij de overheid prestaties willen meten leiden tot risico's voor responsiviteit. Kampen, Hölsgens en Tonkens zagen in de praktijk dat professionals hun best doen om situaties zo te interpreteren, dat ze hun beslissingen kunnen rechtvaardigen in overeenstemming met het beleid³⁶⁶. Ook Verhaege³⁶⁷ waarschuwt voor dit fenomeen. Onze meetsystemen gaan volgens hem verder dan alleen maar iets registreren. We grijpen er actief mee in en we veranderen de werkelijkheid ermee. Wat niet kan worden gemeten telt namelijk niet mee. En met contextuele factoren wordt geen rekening gehouden. De meetlat moet immers 'voor iedereen gelijk' zijn omdat vergelijkingen anders niet objectief zijn. Zo ontstaat een papieren werkelijkheid, die ook nog eens onbetrouwbaar is, omdat professionals in de praktijk met veel sluiwerk proberen aan te sluiten bij wat werkelijk voor mensen van betekenis is en zich in bochten wringen om de keuzes die zij hebben gemaakt vervolgens alsnog via het voorgeschreven meetsysteem proberen te verantwoorden.

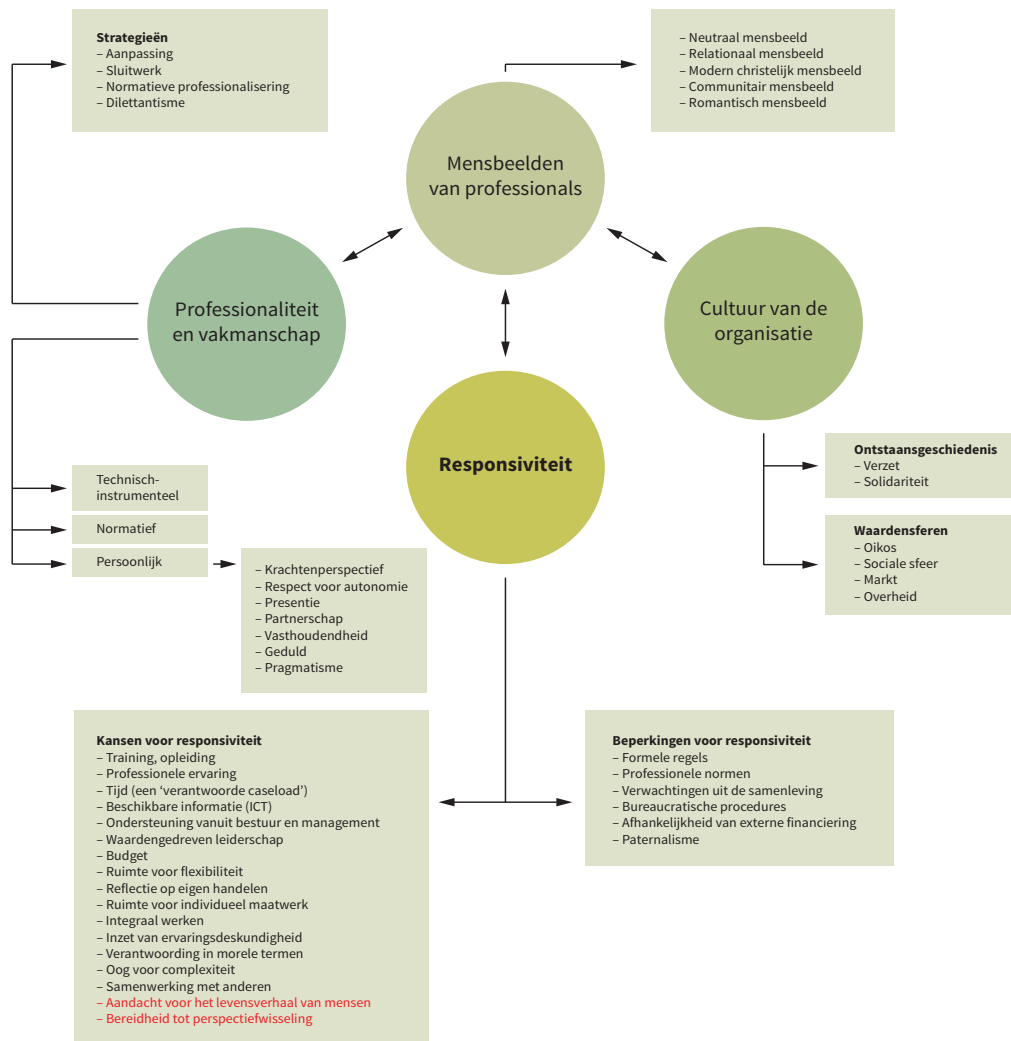
De papieren werkelijkheid verhult ook nog iets anders, namelijk dat het voor mensen kan uitmaken of zij met hun problemen bij de ene of bij de andere professional terecht komen. Dat vinden we vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid niet wenselijk. Maar het is ook een mythe dat professionals bij de overheid altijd objectief zouden zijn en hun eigen normen en waarden volledig buiten beschouwing zouden laten. Als ik dat als een gegeven beschouw, dan wordt het belangrijk om te kiezen voor een verantwoordingssystematiek die daarmee rekening houdt. Ik noem dat 'verantwoording in morele termen'.

Beperkingen voor responsiviteit zijn voor professionals bij de overheid niet anders dan voor professionals bij maatschappelijke organisaties. Wel wil ik de diverse organisatorische belemmeringen zoals Sennett die benoemt hier nog aan toevoegen.

Met de genoemde toevoegingen komt het conceptueel raamwerk voor responsiviteit er nu dus als volgt uit te zien:

³⁶⁶ Bredewold, F. et al. (2018). P. 126

³⁶⁷ Verhaeghe, P. (2018). P. 138-141



Figuur 8.2: Vijfde aanpassing conceptueel raamwerk voor het duiden van het begrip 'responsiviteit'



9

Hoofdstuk 9:

De introductie van
het begrip responsiviteit

9.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken heb ik beschreven hoe ik als reflective researcher in een continue proces van dataverzameling en betekenisgeving aan die data, al zoekend naar aanknopingspunten in de literatuur, vanuit mijn eigen praktijk, maar ook door observaties in andere organisaties die binnen het sociale domein opereren en dagelijks in contact staan met mensen, ben gekomen tot een raamwerk voor het duiden van het begrip ‘responsiviteit’. Ik ging in mijn zoektocht naar responsiviteit in het sociale domein steeds beter begrijpen hoe professionals in de dagelijkse praktijk denken en handelen en waarom zij dat doen. Iedere professional reageert anders op vragen en problemen van mensen. Dat houdt verband met de cultuur van de organisatie waarin zij werkzaam zijn en de dominante waarden en normen die daaraan zijn verbonden. Maar ook hun eigen mensbeelden spelen een rol, evenals de wijze waarop zij inhoud (mogen en kunnen) geven aan hun professioneel handelen. Naast theoretische kennis blijken daarbij ook normatieve afwegingen en aspecten van persoonlijke professionaliteit een belangrijke rol te spelen.

Ik vond gaandeweg ook diverse belemmerende en bevorderende factoren voor responsiviteit, die ik in het raamwerk voor het duiden van responsiviteit heb opgenomen. Hoe meer organisaties ik bij mijn onderzoek betrok, des te meer werd het raamwerk ook weer uitgebreid. Het was niet mijn doel om met dit raamwerk een analysekader te ontwikkelen, met een compleet overzicht van alle factoren die verband houden met responsiviteit. Die aanpak was in eerdere pogingen mislukt omdat die niet aan bleek te sluiten bij de complexiteit van het denken en handelen van mensen binnen de context van het sociale domein.

Toch meende ik begin 2015 voldoende duiding aan het begrip ‘responsiviteit’ te hebben gegeven om een volgende stap in mijn onderzoek te zetten, namelijk het introduceren van dit begrip in mijn eigen gemeentelijke organisatie en in het bijzonder bij de afdeling Maatschappelijke Ondersteuning (MO) van de gemeenten Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren. In dit hoofdstuk beschrijf ik die fase van mijn onderzoek. Ik beschrijf mijn ervaringen van de introductie van het begrip responsiviteit in de eerste drie jaar sinds de decentralisaties in het sociale domein, dus van 1 januari 2015 tot 1 januari 2018 en ik reflecteer op wat dit mij heeft opgeleverd.

9.2 De context

Ik introduceerde het begrip responsiviteit in de tekst van de programmabegroting van de gemeente Huizen voor het jaar 2015. Vanuit de toenmalige Wmo raad kreeg ik daar geen vragen over en ik vestigde er ook geen aandacht op. Tijdens de behandeling van de programmabegroting 2015 werd er in de gemeenteraad wel een vraag gesteld over de

betekenis van dit begrip. Ik legde uit dat het inhield dat we betekenisvolle dienstverlening wilden bieden aan onze inwoners. Daarmee werd door de gemeenteraad unaniem ingestemd.

Nu moest ik het begrip dus gaan introduceren in de praktijk van onze gemeentelijke organisatie. Ik wilde daarvoor niet systematisch langs de lijn van mijn conceptueel raamwerk voor het duiden van responsiviteit op zoek gegaan naar de manier waarop professionals in mijn eigen uitvoeringsorganisatie met mensen omgaan. Ik wilde dat andersom doen, door in mijn eigen organisatie vanuit de focus op de inhoud van het kernbegrip ‘responsiviteit’ en de globale onderverdeling daarvan in cultuur, mensbeelden en professionaliteit data te verzamelen, die ik pas in tweede instantie naast het door mij ontwikkelde conceptuele raamwerk voor responsiviteit zou gaan leggen. Met dit laatste wilde ik weten of het conceptuele raamwerk voor het duiden van responsiviteit bruikbaar zou zijn als ‘bril’ waardoor we als bestuurders, managers, beleidsmakers, en onderzoekers kunnen kijken naar wat er in de uitvoeringsorganisatie gebeurt en of dit iets zou kunnen bijdragen aan een praktijk waarin professionals daadwerkelijk kunnen doen wat voor anderen van betekenis is.

De gemeenten Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren (hierna: HBEL) hebben de uitvoering van de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdwet via een samenwerkingsovereenkomst geregeld. Het beleid wordt na onderling overleg, door de betrokken gemeentebesturen vastgesteld. De dagelijkse aansturing van professionals in de uitvoeringsorganisatie vindt plaats vanuit Huizen, conform een op schrift gesteld dienstverleningsconcept.

De afdeling MO, verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid, bestond per 1 januari 2018 (dus aan het eind van mijn onderzoeksperiode) uit 42 professionals die direct contact met inwoners hebben (de consultants), drie teamleiders en twee administratief medewerkers. Er was ook een klein ‘interventieteam’, bestaande uit drie professionals, dat zich bezig hield met mensen bij wie de complexiteit aan problemen zo groot is, dat het een te groot beslag zou leggen op de tijd die professionals hebben voor andere inwoners.

Ik wilde allereerst begrijpen hoe de professionals in mijn eigen uitvoeringsorganisatie met mensen omgaan. Om daarover informatie te verkrijgen maakte ik gebruik van beschikbare documenten, maar maakte ik vooral gebruik van de persoonlijke verhalen die professionals mij vertelden. Die verhalen kwamen tot mij door er ‘te zijn’. Dat gebeurde vaak in de wandelgangen, of tijdens een gesprek dat ontstond met een professional die even bij mij binnenstapte met een vraag. Maar dat gebeurde ook in de gesprekken die ik voerde met het afdelingshoofd en de teamleiders van de afdeling maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast had ik de gewoonte om regelmatig (ongeveer eens per twee maanden) een ‘casusoverleg’ te hebben tussen bestuurders en professionals uit de uitvoering, waarin geanonimiseerde verhalen van inwoners werden gedeeld en dilemma’s werden besproken. In de periode tussen 2 juni en 27 oktober 2016 heb ik bovendien in totaal 7 ‘lunchgesprekken’

gevoerd met 25 professionals die dagelijks in contact zijn met onze inwoners en met 3 kwaliteitsmedewerkers van de afdeling MO. De gesprekken nam ik op met een dictafoon en ik maakte er transcripties van. Ook de inhoud van deze gesprekken betrok ik bij de introductie van het begrip ‘responsiviteit’.

Ik ben mij ervan bewust dat het feit dat ik dit onderzoek heb gedaan in mijn eigen organisatie risico's met zich meebrengt voor de onafhankelijkheid waarmee ik informatie uit de organisatie tot mij heb genomen en heb geïnterpreteerd, omdat ik immers als reflectieve researcher zelf ook onderdeel van het onderzoeksveld was. Daar staat tegenover dat ik ook nu door middel van (auto)etnografisch onderzoek vrij gemakkelijk informatie uit de organisatie kon krijgen, die voor onderzoekers van buitenaf veel moeilijker, of misschien zelfs helemaal niet in beeld te brengen zouden zijn geweest.

9.2.1 De decentralisaties

Als ik anno 2018 terugkijk naar de afdeling MO, dan kan ik in ieder geval vaststellen dat daar vanaf 2015 grote veranderingen hebben plaatsgevonden. Tot 2015 was er sprake van twee van elkaar gescheiden uitvoeringsorganisaties. In de eerste plaats was dat de intergemeentelijke sociale dienst HBEL, belast met de uitvoering van onder andere de bijstandswetgeving en de daaraan verbonden activiteiten die gericht waren op re-integratie naar werk. Daarnaast was er de dienst maatschappelijke zaken, belast met de uitvoering van onder andere de Wmo.

Als wethouder was ik tot mei 2014 verantwoordelijk voor de implementatie en uitvoering van de Wmo en ik had dus vooral contacten met de professionals bij de dienst maatschappelijke zaken. Mijn collega was verantwoordelijk voor alles rond werk en inkomen en had dus vooral contacten met de professionals bij de sociale dienst.

Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 veranderde de bestuurlijke portefeuillevverdeling en werd ik verantwoordelijk voor de algemene coördinatie in het sociale domein en voor wat we ‘sociaal domein 18+’ gingen noemen, dus alle dienstverlening die betrekking heeft op onze volwassen inwoners. Mijn nieuwe collega werd verantwoordelijk voor het sociaal domein 18-, dus voor alles wat betrekking heeft op jeugd. Deze keuze was gebaseerd op het politiek geformuleerde uitgangspunt dat we in het sociale domein wilden denken en handelen vanuit de persoonlijke situatie van mensen, ongeacht de wet die op hun situatie van toepassing zou zijn. Juist ook als het gaat om vraagstukken rond werk en inkomen zou het vanuit die gedachte goed zijn om vanuit een breed geformuleerde vraag van mensen te kijken naar wat in hun specifieke situatie werkelijk van betekenis zou zijn. Ik ging ervan uit dat onze vraaggestuurde werkwijze in de Wmo bruikbaar zou zijn, ook voor nieuwe inwoners met wie we vanaf 2015 in het brede sociale domein te maken zouden krijgen. Ik wilde mogelijk maken dat professionals deze inwoners niet hoefden in te delen in wetten die op hen van toepassing waren, maar dat zij zouden kunnen luisteren naar wat mensen

met een hulpvraag zelf belangrijk vonden, zodat zij de eventueel benodigde ondersteuning van mensen daarop zouden kunnen richten. Het adagium: *één klant, één plan, één contactpersoon* werd in die periode in Nederland veel gehoord en ‘integraal werken’ werd om die reden beleidsmatig ook als wenselijk beschouwd. Maar daarmee was het nog niet geregeld. Naar mijn overtuiging was het daarvoor noodzakelijk om de organisatie zo in te richten, dat inwoners ook echt nog maar één keer hun verhaal hoefden te vertellen aan één professional. Het besluit om de sociale dienst op te heffen en te gaan werken met geïntegreerde teams, waar ook jeugd- en gezinsproblematiek een plaats in zou krijgen, leek vanuit die visie voor de hand liggend.

Achteraf gezien ben ik er te gemakkelijk vanuit gegaan dat de vraaggestuurde werkwijze die we in de Wmo hadden geïmplementeerd als vanzelfsprekend zou worden overgenomen door professionals die tot dan toe werkzaam waren binnen de sociale dienst. Uit gesprekken die ik later hierover voerde werd mij duidelijk dat het verstandig was geweest om bewuster stil te staan bij de cultuur die voor 2015 in beide organisatieonderdelen dominant was. Een van de professionals die vanaf het eerste uur betrokken was bij de implementatie van de Wmo in onze gemeente verzuchtte in oktober 2016 bij mij: *“Ik vind dat de kwaliteit die we bij de Wmo hadden er niet meer is. Die is naar beneden gegaan”*. Volgens haar was de oorzaak daarvan gelegen in het feit dat er steeds weer nieuwe mensen werden aangenomen, die op hun beurt ook weer werden ingewerkt door nieuwe mensen. Er was geen sprake meer van een collectief geheugen.

Daarbij kwam dat met het opheffen van de sociale dienst en met het vermengen van de teams onvoldoende aandacht was besteed aan het feit dat professionals die met elkaar moesten gaan samenwerken uit verschillende culturen afkomstig waren. Een professional vertelde hierover:

*“Er zijn meerdere culturen. Ik zit bij jeugd. Daar zie ik een meer elitaire cultuur. Zij zijn immers gecertificeerd. En de mensen die voorheen bij de sociale dienst werkten, die voelen zich ondergewaardeerd. Als er iets gedaan wordt en ze zeggen: ja, dat is Wmo. Tellen wij niet mee? Die cultuur, die afzetcultuur. En bij de Wmo is het echt een beetje: de nieuwe (er zijn heel veel jongeren) die doen het nooit goed, want die oudjes die konden het zo goed. Het is hulliezullie.”*³⁶⁸

Zij herinnerde mij eraan dat zij destijds bij de invoering van de Wmo drie jaar de tijd gekregen had om de nieuwe werkwijze in de vingers te krijgen: (...) *Met begeleiders van de Wmo Academie, die destijds iedereen lieten beseffen waar hij of zij goed in was en die dat deden zonder een oordeel uit te spreken. De nieuwe medewerkers kregen gewoon een*

368 2016-10

*formuliertje dat op de vraaggestuurde werkwijze in de Wmo gestoeld was. En ga het maar doen. En dan altijd maar horen dat het niet goed is”.*³⁶⁹

Het verschil tussen de professionals vanuit de verschillende specialismen kwam ook tot uitdrukking in de beloning van deze professionals. Er waren A en B consultants. Maar het onderscheid tussen die twee werd niet begrepen, omdat beide groepen binnen dezelfde teams werkten en hetzelfde werk moesten doen.

Het is mij pas tijdens de lunchgesprekken echt duidelijk geworden dat het begrip ‘vraagsturing’, hoe belangrijk we dat politiek-bestuurlijk gezien ook vonden, niet helpend was in de nieuw gevormde teams. Het werd beschouwd als een begrip dat bij de Wmo consultants hoorde en dan ook nog eens die van de ‘oude garde’. Zonder tekort te willen doen aan de reden waarom wij destijds gekozen hadden voor vraaggestuurd werken (waar overigens ook de nieuwe professionals vanuit de inhoud redenerend best achter bleken te staan), kwam de introductie van het nieuwe begrip ‘responsiviteit’ op een geschikt moment.

Het jaar 2015 zagen wij als ‘een overgangsjaar’. Veel inwoners die tot dan toe ondersteuning kregen vanuit de AWBZ deden in dat jaar voor het eerst een beroep op de gemeentelijke dienstverlening. Zoals in de rest van Nederland was het ook in onze organisatie behoorlijk aanpoten om een goed beeld te krijgen van de aantallen mensen waar het om ging en de aard van hun problematiek. De inzet was om er tenminste voor te zorgen dat deze mensen niet zonder zorg en ondersteuning zouden komen te zitten. Veel van de eerder geïndiceerde hulp werd daarom ‘administratief’ verlengd, zonder dat daar een gesprek aan te pas hoefde te komen. Met hulp vanuit de regio Gooi en Vechtstreek³⁷⁰ werd een poging gedaan om de enorme administratieve chaos die de transitie met zich meebracht op orde te krijgen. Dat dit allemaal lukte, zonder al te veel klachten van de mensen die het betrof en met zelfs een goedkeurende verklaring van de accountant, is achteraf gezien een enorme prestatie geweest van alle professionals, zowel lokaal als regionaal, die daarvoor verantwoordelijk waren.

³⁶⁹ 2016-10

³⁷⁰ De regio Gooi en Vechtstreek is een samenwerkingsverband van de gemeenten Blaricum, Eemnes, Gooise Meren, Hilversum, Huizen, Laren, Weesp en Wijdmeren. De professionals die bij de regio Gooi en Vechtstreek werkzaam zijn houden zich bezig met de uitvoering van de regionale samenwerkingsagenda. Daarin zijn voor wat het sociaal domein betreft afspraken gemaakt over de gezamenlijke inkoop van zorg, de uitvoering van GGD-taken, Veilig Thuis, de regionale ambulancedienst, complexe (jeugd)zorg, bescherming en opvang, aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt etc. (Zie ook <http://www.regiogv.nl>).

De betrokken professionals van de afdeling MO hadden in dat eerste jaar begrip getoond voor het feit dat er sprake was van een overgangsjaar, maar dat begrip nam af toen aan het begin van 2016 voor deze professionals nog geen enkele verbetering van de situatie zichtbaar werd. De werkdruk werd nog steeds als enorm hoog ervaren. De beide teamleiders liepen er gespannen bij. Er was een hoog ziekteverzuim en de onvrede bij de professionals nam toe. Omdat het aantal contacten met inwoners bijna was verdubbeld, maar er nog geen goed zicht was op de werkdruk die dat structureel met zich mee zou brengen, werden veel professionals tijdelijk ingehuurd. We hadden dus niet meer de duidelijke en taakgerichte teams van voorheen, maar aan de nieuw gevormde teams werden ook nog eens steeds weer nieuwe mensen toegevoegd, die eigen professionele inzichten van elders meebrachten, die ook weer veel onduidelijkheid en discussies opleverden. De frustratie groeide.

Een van deze nieuwe professionals vertelde mij begin 2016:

*De drie transities, die zijn behoorlijk groot geweest. Ik zie hele mooie dingen gebeuren. Ik kom uit Brabant. Huizen, de HBEL gemeenten, die hadden het op de rit. Die hadden het strak. Zo werd er in Brabant over gesproken toen ik zei dat ik hierheen ging. Toch denk ik dat de transities zwaar zijn onderschat. Ik kan vooral vanuit jeugd spreken. We zijn continu bezig met brandjes blussen, met achter de feiten aanrennen. Om beleid helder te krijgen, terwijl het al lang helder had moeten zijn. Dat is de onduidelijkheid die er heerst. Jeugd en WMO zijn niet met elkaar te vergelijken. Het gros is complexe casuïstiek. Daar zitten we soms met vijf man aan te werken. En we krijgen het niet rond, omdat we de procedures moeten doorlopen. En omdat we de procedures moeten doorlopen lukt het niet (...).*³⁷¹

In februari 2016 barstte de bom. Een groep professionals meldde zich bij de directie om te klagen over de werkdruk, de niet functionele regels en procedures, de gebrekkige ICT en het ontbreken van begrip en steun vanuit het management. Zij hadden zich ook aangemeld voor een lunchgesprek met mij, maar tijdens dat gesprek werd duidelijk dat zij een ander doel hadden met dit gesprek:

“We zijn hier eigenlijk gekomen met een hele andere mindset, zal ik eerlijk zeggen. In 2012 kwam ik bij de gemeente Huizen in een warm bad. Ik kwam uit een andere gemeente. Drama was het daar. In Huizen was het een warm bad. Een enorm gemotiveerde groep mensen zat daar. Vorig jaar ben ik op gesprek geweest, omdat ik voelde dat er iets ontzettend fout gaat hier. Wat weet ik niet. Ik kan alleen maar van mijn gevoel spreken. Ik voelde dat de motivatie en de spirit aan het verdwijnen zijn.

De sfeer gaat weg. Er is een proces gaande bij maatschappelijke zaken, waar ik in die andere

371 2016-01

gemeente ook doorheen ben gegaan. Gezakt, gezakt, gezakt en er wordt niet ingegrepen. Ik vind het wel een signaal dat de afdeling op instorten staat. Dat signaal heb ik ook afgegeven. Ik heb ervoor gewaarschuwd dat we de grip dreigen kwijt te raken. Wij zijn hier, omdat anderen niet wilden komen. Anders hadden we hier met veel meer gezeten. En dat vind ik best wel heftig. Ook omdat normaal de loyaliteit naar elkaar toe heel groot is. We gaan er met z'n allen voor, we werken samen. Nu zeggen ook die mensen: het hoeft niet meer. Het zit hem in de cultuur, de manier waarop wij ons werk organiseren, de regels waarover niet te discussiëren valt en de enorm gebrekkige ICT.

En voor mij persoonlijk: we zeggen nu dat het niet meer gaat. We hebben twee weken geleden bij het afdelingshoofd en de directeur gezeten. Dat was eigenlijk veel te laat. Zij hebben toen gezegd: Dat jullie hier met z'n allen zitten komt bij ons wel over. Ja, maar wij hebben het al eerder bij onze teamleiders aangegeven, maar blijkbaar kwam het signaal niet over. Daarom heb ik zoiets van: dan moeten wij ook niet het afdelingshoofd en de directeur met jou laten spreken, maar moeten wij dat zelf doen.³⁷²

De signalen van de professionals in de uitvoering werden door mijzelf en door de directie serieus genomen. Dat begon met een aanpassing van het management. Er werd een ander afdelingshoofd aangesteld, die het dagelijks werk met inwoners vanuit zijn eigen professionele achtergrond goed kende en zich daardoor ook goed kon verplaatsen in de situatie die was ontstaan. Dit afdelingshoofd liet er geen gras over groeien. Tijdelijke contracten van professionals werden omgezet in vaste aanstellingen. De teams bleven breed samengesteld, maar werden kleiner (van twee naar drie teams) en er kwam een extra teamleider bij. Het onbegrepen verschil in honorering werd –met terugwerkende kracht– ongedaan gemaakt.

De informatie- en adviesfunctie werd anders ingeregeld. Daar waar inwoners eerder moesten bellen met mensen die vooral konden doorverbinden, kregen hoog opgeleide en ervaren professionals nu in de informatie- en adviesfunctie toebedeeld. Dat betekende dat mensen vaak al in het eerste telefonische contact met de gemeente direct adequaat konden worden geholpen, waardoor veel onnodige doorverwijzingen achterwege konden blijven. Het interventieteam werd uitgebreid, zodat in complexe situaties de mensen die heel veel tijd en aandacht nodig hadden die aandacht ook vanuit dit team konden krijgen en niet langer een claim zouden leggen op de agenda van de andere professionals in de uitvoering. Op die manier werd zowel aan de voorkant als aan de achterkant ingegrepen in de werkdruk van de professionals (consulenten).

Er werden met hen afspraken gemaakt over een verantwoorde 'caseload'. Inwoners die dat

372 2016-01

nodig hadden werden gekoppeld aan een vaste consulent en kregen daarmee dus een vast aanspreekpunt. Iedere consulent werd in staat gesteld om zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor de mensen die hij of zij ook persoonlijk kende. Dat ging zo ver, dat iedere inwoner van die professional ook het mobiele telefoonnummer kreeg, zodat rechtstreeks contact mogelijk werd. Dat betekende in de praktijk voor inwoners dat het voortdurend doorverbonden worden en de frustratie over het steeds weer uitleggen van wat er aan de hand was aan steeds weer wisselende professionals verleden tijd werd. Voor de professionals kwam veel meer overzicht.

Ook administratief werden er grote slagen gemaakt. Het grote aantal van 125 (vaak onnodige) werkprocessen die gaandeweg de tijd waren ontwikkeld werd drastisch naar beneden bijgesteld tot nog ca. 25 werkprocessen resteerden waarvan iedereen nog wel het nut kon begrijpen. Voor alle achterstallige administratieve taken werd tijdelijk extra menskracht ingehuurd, zodat de professionals zich volledig konden richten op hun actuele taken en op de directe contacten met inwoners.

De nieuwe werkwijze werd in overleg met alle betrokkenen vastgelegd in een nieuw 'dienstverleningsconcept'. De rust keerde terug.

Reflecterend op deze eerste periode sinds de decentralisaties zie ik dat het topmanagement van onze organisatie de urgentie begreep en terecht heeft ingegrepen. Als bestuurder was ik er verbaasd over om te horen hoe sterk de regeldruk werd ervaren en hoeveel werkprocessen waren opgetuigd in nog geen jaar tijd. "*Dat moest van boven*" zeiden de uitvoerend professionals tegen me. Maar van wie dan? Van mij hoefde het niet. Zij wisten zelf eigenlijk ook niet waar het vandaan was gekomen.

Ik vermoed dat het in veel gemeenten zo is dat bestuurders zich niet actief bezig houden met de uitvoering. Dat is ook begrijpelijk, vanuit een heldere rolverdeling tussen bestuur en management. Toch was het heel waardevol om in deze complexe transitiefase als bestuur en managers samen de verantwoordelijkheid te nemen voor een werkbare situatie voor de uitvoerend professionals, onder meer door samen vorm te geven aan een heldere en breed gedragen aanpak, waarmee het vertrouwen van de professionals weer terugkeerde. In het hele traject dat na het eerste gesprek met mij volgde werd ik nauw bij alle stappen betrokken en dat gold ook voor professionals van de betrokken stafafdelingen, zoals de afdeling financiën, de afdeling P&O en de afdeling ICT. Het maakte dat de besluitvorming over onder andere personele uitbreiding en aanpassing van de ICT veel sneller kon worden doorlopen. Gerritsen³⁷³ benoemt in zijn proefschrift ook het belang van een snelle en doortastende aanpak voor het tot stand brengen van verandering. In onze organisatie

³⁷³ Gerritsen, E. (2011). P. 102

waren hele praktische zaken niet op orde, zoals training en opleiding van nieuwkomers, voldoende tijd voor gesprekken met mensen, heldere werkafspraken en goede en beschikbare ICT oplossingen. Dat stond responsief gedrag van professionals in de weg. Zij waren daardoor te druk met ‘brandjes blussen’ en dat frustreerde hen enorm, omdat zij zich daardoor in hun professionaliteit aangetast voelden. Een professional verwoordde dat treffend:

*Toeschrijven naar een positieve beschikking kan ik in 10 minuten. Maar een goed gesprek voeren en er objectief naar kijken, dat kost soms meer dan een uur. Dat kan je dan doen, maar als je dan naast je die enorme stapel ziet liggen, dan holt de kwaliteit achteruit.*³⁷⁴

Ik herken vanuit mijn eigen praktijkervaring de spanning die in de trendrede van 2010³⁷⁵ wordt geduid: *Een van de meest onderschatte maatschappelijke problemen komt voort uit de spanning tussen menselijke betekenisdrang en woekerende systeemeisen. Werknemers moeten hun vinkjes op de juiste plaatsen zetten – en een opgelegd handelingsprotocol volgen. Regeldruk maakt ziek.*

Bij de introductie van responsiviteit in mijn eigen praktijk werd mij duidelijk dat al die min of meer praktische zaken, die ik in mijn raamwerk beschreef als kansen voor responsiviteit, tegelijkertijd ook beperkingen opleveren voor responsiviteit, als ze niet goed geregeld zijn. Hoewel tijdens het gesprek in februari 2016 van alles op tafel werd gelegd over de torenhoge werkdruk, de onbegrepen procedures, de gebrekkige ICT systemen en het gebrek aan communicatie, kreeg ik vooral de indruk dat het gebrek aan vertrouwen deze professionals nog het diepste greefde.

“Wat jij in het begin zei hè, dat wij als consultants bepalend zijn, dat gevoel heb ik absoluut niet. Alles wordt van bovenaf bepaald en je ziet nooit een beleidsmedewerker en alles wordt maar bij je neergelegd. Drie maanden later hoor je: dat werkt toch niet, we gaan het weer anders doen. Maar het wordt niet gecheckt bij de consultant.

Ik heb heel erg het gevoel dat mensen een beetje klaar zijn met verandering. Alles wat nu ingebracht wordt leidt tot hakken in het zand. (...) Ik denk niet dat de samenvoeging van teams te snel geweest is. Ik denk dat er heel veel communicatie ontbreekt. Dat er niet met de werkvloer is besproken hoe we het gaan doen. Het wordt gewoon allemaal neergelegd. Er is geen wisselwerking. (...) Vertrouwen is ook belangrijk. Dat ontbreekt.”

Dat vertrouwen in professionals kwam in de gesprekken die ik binnen mijn organisatie met

³⁷⁴ 2016-01

³⁷⁵ <http://trendrede.nl/wp-content/uploads/2016/01/def.-Trendrede-2018-lowres.pdf>.

de professionals voerde vaak ter sprake. In positieve zin, als het ging om vertrouwen dat we naar elkaar uitspraken en ruimte die we de professionals boden om hun eigen afwegingen te maken, maar ook in negatieve zin, als het ging om de nadruk op (cijfermatige) verantwoording die ook in mijn eigen organisatie sterk gelegd werd. Ik heb geconstateerd dat ‘vertrouwen in professionals’ een belangrijke voorwaarde is als het gaat om responsiviteit en dat die voorwaarde dus ook ergens in mijn raamwerk nog een plek moest krijgen. Andersom moest ik ook de negatieve gevolgen voor responsief gedrag door professionals in een cultuur van wantrouwen onder ogen durven zien. Welke eisen stelden wij aan (verantwoording door) professionals in het sociale domein en hoe zinvol was dat?

9.2.2. Balans tussen kaderstelling en professionele vrijheid

Na de zomer hervatte ik de lunchgesprekken en ik merkte dat het weer mogelijk was om met professionals uit de uitvoering over de inhoud van hun werk te spreken.

Tijdens die lunchgesprekken kwam naar voren dat er bij professionals een grote behoefte bestaat aan het leveren van maatwerk in individuele situaties. Tegelijkertijd was er ook behoefte aan duidelijke spelregels, aan ‘kaders’ die houvast kunnen geven:

“Het is wel prettig als je duidelijke regels hebt, maar dat maakt het maatwerk wel weer lastiger. Geen geval is hetzelfde. (...) Soms bellen ze wel om te vragen waar ze recht op hebben. Maar zo werken we niet meer. We hebben geen catalogus van ‘zoekt u er maar iets uit’. Maar omgekeerd is het wel handig dat er regels zijn waar mensen onder kunnen vallen.”

Na doorvragen op dit onderwerp viel het mij op hoeveel onzekerheid er schuil ging achter de behoefte aan regels. Professionals lieten zich graag aanspreken op het feit dat zij allemaal Hbo opgeleid waren en dat er toch van hen verwacht mocht worden dat zij zelf de juiste afwegingen zouden kunnen maken. Maar bijna altijd volgde daarna een verweer, dat te maken had met de controle achteraf.

Daarbij worstelden we als bestuurders samen met het management en de stafafdelingen met de balans die gevonden moest worden tussen enerzijds de vrijheid die de professionals in de uitvoering naar onze mening nodig hadden om te kunnen doen wat werkelijk voor onze inwoners van betekenis zou zijn en anderzijds de wens die diezelfde professionals uitspraken om heldere kaders te hebben, waarbinnen zij hun afwegingen zouden kunnen maken.

Met het nieuwe afdelingshoofd had ik al eerder gesprekken gevoerd over de behoefte van onze professionals aan duidelijke regels en procedures. Ik herinnerde mij een gesprek met hem, dat ik in 2010 al documenteerde, over de cultuur in de toenmalige sociale dienst, waarin hij mij vertelde:

“Bepaald gedrag zit er gewoon ingebakken. Dat heeft ooit iemand bedacht. Dat heeft ook met rechtmatigheidsdenken te maken, dat men niet meer ziet dat het ook anders kan. Iedere keer als je dat dan doet, ook als er iemand bijkomt die het anders doet, dan moet zo’n persoon echt heel sterk zijn om erdoor heen te breken. Ja, of zo’n cultuur blijft in stand. Dat geldt voor re-integratie, maar ook voor vraagsturing, waar jij mee bezig bent. Je kunt nog zo’n mooi systeem bedenken, maar als de cultuur op de werkvloer niet verandert, dan werkt het niet. Daar zit de oplossing. Daar lopen we ook op vast, dat mensen het gedrag in stand houden. Er zijn ook wel leidinggevers die dit gedrag in stand houden. Het is ook heel veilig, taakgericht. Terwijl je eigenlijk andere oplossingen zou willen. Soms zie ik consultants, die steken er echt wel bovenuit. Die zijn in staat om dingen wel voor elkaar te krijgen. Maar dat zijn dan ook mensen die echt heel snel weer een andere functie krijgen, die naar andere banen gaan, of naar andere gemeenten. Daardoor blijft het gedrag wel bestaan. Ik denk dat je aan een kant moet kijken naar competenties van mensen, naar hun vermogen om dingen te overzien, maar aan de andere kant ook naar het cultuuraspect. (...) Ik denk dat de wet- en regelgeving minder erg is, minder belemmerend, dan de hele administratieve werkproces-achtige benadering die we zelf bedacht hebben. Niemand vraagt daarom. Het is niet door het rijk voorgeschreven. Ik denk dat we daar wel een grote slag kunnen maken. Daar worstelen we als gemeente denk ik mee. Het geeft ook wel zekerheid en als je zekerheid wilt, dan ga je die in dit soort processen zoeken.

Het gaf mij vertrouwen dat deze leidinggevende nu sturing moest gaan geven aan de professionals die vanaf 2015 met elkaar antwoorden moesten gaan vinden op vragen van inwoners. Tot mijn verbazing wist hij mij na enige tijd te vertellen dat binnen de afdeling MO sinds de decentralisaties maar liefst 125 werkprocessen in gebruik waren genomen, die professionals moesten volgen bij het uitvoeren van hun werk. Dat de meeste van die werkprocessen totaal overbodig waren bleek al snel nadat er bij de totstandkoming van het nieuwe dienstverleningsconcept meer dan 100 werkprocessen konden worden geschrapt. De grote hoeveelheid werkprocessen leverde tot die tijd veel administratieve druk op en het nut daarvan werd door professionals vaak niet begrepen. Tijdens de lunchgesprekken die ik met professionals in de zomer van 2016 voerde werd ik voortdurend verrast door de grote hoeveelheid voorbeelden van ‘sluikwerk’ die deze gesprekken opleverden. De meeste professionals bleken behoorlijk vindingrijk als het gaat om het goede doen voor inwoners, ook tegen de door ons zelf bedachte regels en werkprocessen in.

“Heb je een nieuw verzoek om hulp, dan moet je het aanvraagformulier in een bakje leggen. Dat gaat dan vervolgens naar registratuur. Je mag het niet zelf invoeren. Ik kan niets meer doen. Ik moet wachten tot zij het hebben ingevoerd. Officieel moet ik een melding maken en dan wordt iemand binnen 10 dagen teruggebeld. Ik weet wel dat het niet zo hoort, maar ik los het op en dan vul ik het contactformulier in op mijn naam. Anders moeten ze tien dagen wachten”.

Maar ook wettelijke regels werden terzijde gelegd, als dat in het belang van inwoners was. *Neem bijvoorbeeld de langdurigheidstoelage. Vorig jaar op 12 september heeft een mevrouw de beschikking ontvangen. Dat is de peildatum. Tot het jaar daarna mogen ze niet eerder dan 12 september een nieuwe aanvraag indienen. Deze mevrouw is bekend. Ze neemt niets op. Dus als ze bij mij is, laat ik haar gelijk het formulier ophalen of ik geef het mee. Ik vul bijna alles in. Ik zet er een datum op en zeg: voor die datum niet inleveren! Maar dan levert ze het toch twee weken daarvoor in. Dan ga ik die aanvraag niet afwijzen. Dat is niet wettelijk, want er moet precies 12 maanden tussen zitten. Maar dan moet ik de aanvraag afwijzen en dan moet ze twee weken later een nieuwe aanvraag indienen. Wat doe ik? Ik laat de aanvraag even liggen. Ik heb alle tijd. Ik mag er 6 weken over doen. Dan denk ik sorry, ik ga dat niet doen. Maar er staat echt in de wet dat je het niet voor de peildatum mag aanvragen. Als ik het eerder in behandeling neem, dan krijgt ze een poosje dubbel betaald en daar heeft ze geen recht op. Maar ik doe het op mijn eigen manier en ik word daar niet op afgerekend. Maar er zijn ook collega's die het wel afwijzen. Daar is wel een verschil. Dan moeten ze het opnieuw aanvragen.*

Die collega's die een dergelijke te vroeg ingediende aanvraag volgens deze professional wel zouden afwijzen ben ik tijdens de lunchgesprekken niet tegen gekomen. Ik vraag mij ook af of die er zijn of dat het een beeld is dat professionals van elkaar hebben.

Als wethouder personeelszaken had ik de eer om alle nieuwe medewerkers bij onze gemeente te verwelkomen en met hen een formeel moment te hebben, waarop zij de zogenaamde ambtseed afleggen. Ik had de gewoonte om tijdens die bijeenkomsten, vaak met kleine groepjes van maximaal 6 nieuwe medewerkers, eerst in gesprek te gaan over het thema integriteit. Het viel mij op dat de meeste nieuwe medewerkers wel weten aan te geven wat niet integer gedrag is, zoals geldbedragen van inwoners aannemen, een ondernemer bevoordelen ten opzichte van een andere ondernemer, spullen van de gemeente mee naar huis nemen voor privé gebruik etc. Veel moeilijker zijn de zogenaamde 'goed-goed' afwegingen. Ik nam dan vaak het voorbeeld van de professional die mij vertelde over het afwijzen van een te vroeg ingediende aanvraag, in het bijzonder van iemand die waarschijnlijk daarna niet opnieuw een aanvraag in zou dienen, omdat hij of zij niet helemaal begrijpt hoe dat werkt. Ik gebruikte daarvoor het model voor 'morele intervisie' van Nijenrode en liet de gemeentelijke professionals met behulp van een flipover aangeven voor welke keuze zij staan, zoals in dit geval: afwijzen of niet afwijzen. Voor beide keuzes liet ik hen reflecteren op vragen als: Wie hebben rechten of belangen? Zijn er richtlijnen of kaders die relevant zijn? Wat zijn argumenten voor beide handelingsalternatieven? Bij die laatste vraag schreef ik de argumenten op de flipover en als er geen argumenten meer te bedenken waren, vroeg ik per argument of men dit een 'beginstel' vond of een 'gevolg' en schreef ik dus een B of een G achter het argument. Daarna liet ik de beginselen tegen elkaar

afwegen. In dit voorbeeld kon 'rechtmatigheid' een beginsel zijn waardoor men koos voor afwijzen. Het beginsel 'we zijn er om inwoners te helpen' kon leiden tot een keuze voor niet afwijzen. Bij de vraag wat nu de conclusie was kozen alle nieuwe medewerkers voor het laatste. Ook als ik hen erop wees dat zij zich daarmee formeel niet aan de wet hielden. Een vervolgstap in deze aanpak van morele intervisie was dat de gevolgen die zijn opgesomd bij de keuze die niet gemaakt was stuk voor stuk worden besproken vanuit de vraag wat de professional zou kunnen doen om de schade daarvan te beperken. Daar waren zij dan ook wel weer creatief in. En tenslotte stelde ik de vraag of ze ook écht achter hun keuze bleven staan, of ze het ook daadwerkelijk zouden doen, of ze zichzelf daarna in de spiegel durfden aankijken. En het antwoord daarop was altijd een volmondig 'ja'.

Professionals bij de overheid worden door wetten en regels misschien wel uitgenodigd tot bureaucratisch gedrag, maar het is mij duidelijk geworden dat zij, veel vaker dan ik als bestuurders vermoedde, met de nodige hoeveelheid sluikwerk daaromheen weten te laveren. Ik zag dat niet alleen bij professionals die al langere tijd in onze organisatie werkzaam zijn, maar ik zag dat dus ook bij nieuwkomers.

Dat wil niet zeggen dat er nooit bureaucratische elementen in de afwegingen van professionals zichtbaar zouden zijn. In onze organisatie hoefden onze eigen regels en het beschikbare budget voor onze professionals feitelijk geen problemen op te leveren. Onze professionals mochten in individuele situaties gewoon doen wat volgens hen voor de inwoner van betekenis zou zijn. We hadden de budgetten 'ontschot' en werkten nog steeds met 'open einde' financiering. Toch werden er eind 2016 tussen professionals onderling nog veelvuldig discussies gevoerd over het toepassen van regels.

Ik had eens zo'n casus, daar kon je mee links om en rechts om. Ik had hem uitgeschreven. Ik wist zelf al wat ik ging doen, maar ik dacht, ik breng het gewoon in. Het ging om een alleenstaande gehandicapte mevrouw. Ze had een piepklein huisje, zo'n appartementje met een keuken, woonkamer, slaapkamer en een gedeeld balkon met vier mensen. Dat was toen goed, passend. Nu heeft de zorgorganisatie een afspraak gemaakt met de woningbouwvereniging. Elk appartement wat vrij komt wordt door de zorgorganisatie ingevuld. Dan hoeven zij niet nieuw te bouwen en dan komen er meervoudig gehandicapte mensen te wonen. Nou is dat niet erg als dat verdeeld over het gebouw is, maar als jij je balkon moet gaan delen met drie meervoudig gehandicapten, dat geeft een heel andere sfeer. Ze kennen het mijn en dijn minder, ze komen gewoon je huis binnen lopen als je de deur open hebt staan. Als je met mensen zit te praten komen ze erbij zitten. Je kan geen fatsoenlijk gesprek meer voeren als je alleen lichamelijk gehandicapt bent, dus haar woongenot werd hartstikke verzeekt. Daarbij was ze zelf ook meer gehandicapt geworden. Ze is gaan inschrijven voor een andere woning. Ze heeft hier wel contact gehad, maar M. was haar contactpersoon en die was ziek. Dat is

niet goed gelopen. Ze heeft getekend en ze is verhuisd. Met heel veel kosten. Er moest een nieuwe keuken komen, het plafond moest aangepast worden, weet je wel. Nou kan je zeggen: u bent verhuisd zonder overleg, dus zoek het maar uit. Je kan ook zeggen: u heeft 20 jaar de tijd gehad om te reserveren. Dus u krijgt niks. Maar je kan ook zeggen: die sociale aspecten laat ik meespelen, want ze woonde daar niet meer goed. Dus, wat vinden jullie? Nou, dan moet je eens horen wat er uit komt! Ga zelf eens in een rolstoel zitten. Een groep zegt: daar moet de woningbouwvereniging voor opdraaien, want die hebben dat veroorzaakt. Maar de woningbouwvereniging zegt: nee, natuurlijk verloop, niemand wordt onder druk gezet om te verhuizen. Het is haar eigen keus geweest. Maar ik vind dat het sociale aspect erbij hoort.

Ik heb gezegd: verhuiskostenvergoeding niet. Die 2500 euro heeft haar vader betaald. Die komt er niet door in de financiële moeilijkheden. Het was al gebeurd. Ze is enig kind, dus dat gaat van haar erfenis af. Wel de kosten voor de aanpassing van de keuken en het terugplaatsen van de traplift en een andere douchestoel en de bel die omhoog moet. Ze wilde ook een schuifdeur in de badkamer, maar dat gaan we niet doen. Ze krijgt thuishulp, dus die kan de deur open en dicht doen. En anders zorgt ze maar dat er een lus aan zit, zodat ze die met haar handyman terug kan trekken. Dus dat ga ik doen.

Maar ik vind het wel leuk om dit te bespreken. Er zijn er een paar die zeggen: ze woonde toch goed? Ze gaat van gelijkvloers naar gelijkvloers, dus niks. En toen ze ging kijken wist ze dat het er allemaal moest komen, dus het is niet passend. En dat noemen ze dan eigen kracht. Maar dat is geen eigen kracht. Want waar je ook heen gaat verhuizen, het moet wel heel toevallig zijn dat er ook al een aangepaste keuken is. En het moet wel heel toevallig zijn dat daar ook een elektrische deuropener is. Die kosten moet je toch maken.

Die gelijkwaardigheid in denken moet er weer komen. Die is kwijt.

Dus, nou komt deze mevrouw bij mij. En ik ga het verder onderzoeken. Ik ga niet alles toekennen, alleen wat nodig is. Maar nou komt ze bij een ander. En die zegt: nee mevrouw, in de wet staat van gelijkvloers naar gelijkvloers, geen. Punt.³⁷⁶

De gelijkwaardigheid in denken, waar deze professional het over heeft, bleek vooral te gaan over de verschillen in opvattingen over wat 'gelijke behandeling' en 'eigen kracht' inhoudt. Kennelijk waren dat begrippen die binnen onze organisatie voor meerdere interpretatie vatbaar waren. Dat maakte ook dat ik in de lunchgesprekken niet alleen ben ingegaan op de waarden die voor professionals van belang waren, maar ook op de manier waarop zij die waarden interpreteerden.

376 2016-10

9.3 Interpretëren van waarden

Tijdens de lunchgesprekken vroeg ik steeds als eerste aan de aanwezige professionals wat zij zelf zagen als de belangrijkste gedeelde waarden in onze organisatie. Het antwoord daarop was dan meestal dat zij wel vermoedden dat die ergens op schrift stonden, maar dat zij die niet uit hun hoofd kenden. Pas in tweede instantie, als het gesprek ging over wat zij als professionals zélf belangrijke waarden vonden in hun werk, kwamen dieperliggende waarden naar voren.

Opvallend vaak werd gezegd dat professionals het belangrijk vonden om in de omgang met mensen uit te gaan van ‘eigen kracht en zelfredzaamheid’. De vraag was echter, of ik daarmee nu ook echt een gedeelde waarde had gevonden. Uit de gesprekken hierover bleek namelijk dat er verschillende interpretaties van het begrip ‘eigen kracht’ gehanteerd werden, variërend van ‘*de kracht in iemand naar boven halen*’ tot, zoals de professional dat vertelde in het verhaal van de mevrouw die verhuisd was naar een passende woning, ‘*mensen buiten de deur houden, omdat er eigen kracht is*’. De meeste professionals bleken totaal niet te denken in termen als ‘mensen buiten de deur houden’. Hun ideeën over eigen kracht en zelfredzaamheid van mensen kwamen bijna altijd overeen met de eerste genoemde interpretatie, zoals ook illustratief naar voren komt in onderstaande uitspraak:

Ik vind het heel belangrijk om mensen in eigen kracht te zetten. Mensen het gevoel geven dat ze meedoen, meetellen. Dat is belangrijk, als je ze laat zien dat ze iets kunnen en het gevoel geven van ‘ja, ik ben er weer’. Dat is heel belangrijk. Als je ze dat gevoel kan geven, dan kan je veel meer bereiken. Ik ben erg voor eigen kracht en voor mensen stimuleren om meer uit zichzelf te halen. (...)

‘Eigen kracht en zelfredzaamheid’ en ‘zelfontplooiing en groei van mensen mogelijk maken’ scoorden beiden dan ook ongeveer even hoog in het vragen naar wat men het belangrijkste vond in de omgang met mensen. Ik vermoedde daardoor dat ik met deze invulling van het begrip ‘eigen kracht’ een begrip te pakken had, waarvan bijna alle professionals hadden aangegeven dat erg belangrijk te vinden en het leek mij gewenst om dit ook expliciet te benoemen, zodat het ook herkenbaar zou zijn als een waarde die vanuit de professionals zelf kwam en niet iets dat ‘van hogerhand’ was bedacht. Op die manier ontwikkelde zich een nieuwe gemeenschappelijke taal binnen de afdeling MO, waar professionals zich ook in konden herkennen. Met het afdelingshoofd sprak ik af om het begrip ‘eigen kracht’ als kernbegrip te benoemen in het gemeentelijk dienstverleningsconcept, maar daarbij wel uit te leggen wat we daaronder verstaan. We sloten daarbij aan bij de duiding die Van Regenmortel³⁷⁷ geeft aan het ‘krachtenperspectief’:

³⁷⁷ Regenmortel, T. van (2008). P. 8

Het krachtenperspectief betekent dat professionals actief en creatief zoeken naar mogelijkheden van mensen. Niemand wordt opgegeven, niemand krijgt het etiket van ‘hopeloos geval’, ‘onbereikbaar’, ‘on(be)handelbaar’. De krachtenbenadering appelleert en stimuleert de processen van veerkracht die steeds sluimerend aanwezig zijn.

De krachtenbenadering gaat er van uit dat alle mensen en omgevingen - ook de meest grauwe milieus - een inherente capaciteit in zich hebben tot leren, groeien en veranderen. Het is de taak van de professional om deze krachten samen met de hulpvrager en zijn omgeving op te sporen en te mobiliseren.

In het gemeentelijk dienstverleningsconcept werd het krachtenperspectief opgenomen in de missie van de organisatie:

De afdeling Maatschappelijke Ondersteuning biedt samenhangende dienstverlening binnen het sociale domein. Uitgangspunt daarbij is “het krachtenperspectief”. Dat betekent dat we actief en creatief zoeken naar mogelijkheden van mensen.

Vervolgens werden in het gemeentelijk dienstverleningsconcept de belangrijkste overtuigingen van professionals opgenomen. Daarbij werd het krachtenperspectief vertaald als:

Wij geloven in de kracht van inwoners. Iedereen heeft het in zich om te groeien, te leren en te veranderen. Het is onze taak om die kracht op te sporen en te mobiliseren.

Een andere belangrijke waarde die vaak werd genoemd is ‘gelijkheid’. Ik had dat ook wel verwacht. Immers, het recht op gelijke behandeling is een belangrijk grondrecht en juist bij een overheidsorganisatie mag verwacht worden dat dit hoog in het vaandel staat. Wat mij echter opviel was dat er ook nu weer bij professionals hele verschillende beelden schuil gingen achter dit begrip. Bij een professional van wie ik helemaal niet had verwacht dat hij ‘gelijke behandeling’ zo belangrijk zou vinden, vroeg ik daarover door. Hij antwoordde: “Het gaat om de kern hè. In de kern is iedereen gelijk. Het maakt mij niet uit waar ik tegenover zit”.

Het ging hem dus niet over gelijkheid in de zin van ‘iedereen gelijk behandelen’, maar veel meer om het soort gelijkheid waarbij de professional de ander als mens benadert. Die onbevangenheid, het zonder oordelen het gesprek ingaan, duidde ik in mijn raamwerk als een onderdeel van een responsieve basishouding. Het werd door veel professionals benoemd. Ik citeer uit een paar gesprekken:

Ik wil onbevangen het gesprek in gaan. Maar soms helpt het wel als je van tevoren weet dat iemand bijvoorbeeld de diagnose dementie heeft, al is het alleen al om ervoor te zorgen dat er iemand bij het gesprek aanwezig is.

(...) Ik heb bij mezelf wel eens getest of het uitmaakt of ik van tevoren al informatie heb. Ik heb dat bij een paar mensen wel gedaan en bij anderen niet. Ik heb gekeken welk effect het op het gesprek had. Ik merk dat als ik er blanco inga, ik er heel andere dingen uitkrijg dan wanneer ik er niet blanco inga. Onbewust in je brein hou je die informatie vast en stuur je het gesprek erdoor. Je kunt altijd achteraf nog dingen lezen. Is mijn verhaal dan gelijk, dan is dat ook mooi. Maar ik ga er het liefst blanco in.³⁷⁸

Ik leg niet van tevoren mijn doelen vast. Ik lees ook geen dossiers. Of het moet gevaarlijk zijn, dan moet ik het weten. Ik wil naam, adres en telefoon. Verder wil ik niks weten. En dan ga ik er alleen naartoe. Niet met z'n tweeën. Dan kom ik binnen en dan kijk ik naar iets wat we eigenlijk samen leuk vinden. Als ik een leuke foto zie van een motor dan zeg ik: Goh, rij jij ook motor? Of: Wat een leuke hond. Dat. En dan ga ik het verhaal aanhoren. Ik zeg ook dat ik niks heb gelezen. Ik kom blanco binnen. Ik weet helemaal niks. Dus laten we maar gewoon koffie drinken en eens praten. Op het moment dat ik van tevoren een dossier lees, of ik het nou wil of niet, dan heb ik beeldvorming. En dat merk ik ook, want iedereen heeft beeldvorming. Iedereen vindt wat. Ook verbaal. Ook in dossiers. Als ik het lees, of ik ga het aanhoren, dan ben ik niet meer objectief. En ik wil objectief zijn. Ik zie het wel.³⁷⁹

Als ik kennismaak met iemand, dan wil ik het gesprek blanco ingaan. In systemen en in de overdracht kun je heel veel lezen. Er zijn ongetwijfeld veel dossiers en eerdere ervaringen van collega's, maar mijn insteek is om zonder aannames het gesprek in te gaan. Om te luisteren naar wat iemand zegt. Dat is bij 'Zicht op werk' ook wel de kracht. Dat we geen aannames doen. Dat iemand niet zou willen, of alleen maar drempels ziet, of niet zou kunnen, of niet zijn of haar best zou doen.

Maar het spel dan ook andersom spelen he, dus ook geen aannames doen dat een werkgever niet zit te wachten op iemand van 60.

Mensen zitten vaak al lang in een uitkeringssituatie. Die hebben vaak al meerdere mensen gesproken. Daar hebben veel mensen -dat is mensen eigen- een beeld bij, van iemand die in de uitkering zit. Daar spelen werkgevers ook een rol in. Die moeten ook geen aannames doen. Nou, we doen eerst een individueel gesprek he. In een groep heb je toch een andere dynamiek. Kijken wat iemand links van je zegt en wat iemand rechts van je zegt en dan met

378 2016-05

379 2016-09

een eigen verhaal komen. Voordeel van ze eerst apart nemen en ze spreken is dat we kunnen vragen wat ze van ons verwachten en kunnen uitleggen wat we van hen verwachten en wat ze van ons mogen verwachten, dan kan je verwachtingen transparant maken en dan heb je ook een eerlijke relatie met elkaar. Dan zit je op hetzelfde level. Het is niet zo van: wij hebben hier werk en we gaan jou vertellen hoe jij werk moet zoeken. Het is de kracht in iemand zelf zoeken. We hebben altijd een mooie regel: “als je alles blijft doen wat je deed, dan krijg je wat je hebt. Op dit moment zit je zonder baan, om welke reden dan ook. Maar als je nou eens anders kijkt naar de arbeidsmarkt, dat hoeft maar een klein beetje anders te zijn, dan ga je op een andere manier dingen vragen en kom je soms ook op heel andere antwoorden”. We hadden vanmorgen een bijeenkomst, dat is misschien wel een mooi voorbeeld, een dame die heeft advocatuur gestudeerd. Ze is 62 en hoog opgeleid. Die is deze week begonnen met in een callcenter werken, voor fondsenwerving. En die is helemaal lovend. Ze kwam vandaag speciaal om te zeggen dat ze niet verwacht had dat het callcenter werk zo leuk kon zijn en dat het zo professioneel werd opgepakt. Dat is toch leuk om te horen. En ook voor de anderen he, dat is die groepsdynamiek.

Vaak benoemen ze plan A, dus de advocatuur of een juridische baan. En dat moeten ze ook vasthouden. Dat nemen we niet weg. Daar blijven ze op solliciteren. Maar als dat na 2 of 3 jaar niet lukt, dan vergroot je je kansen door ook eens naar iets anders te kijken. Je behoudt je plan A. Dat zeggen we altijd. Maar kijk ook naar plan B en C. (...) Luisteren wat iemand kan, maar dat ook realistisch maken. Welke vacatures zijn er eigenlijk hier in deze regio. Die krijgen ze iedere week opgestuurd. En sommigen pakken dat aan, die omarmen dat. Die zijn ook binnen een paar weken aan een baan. Anderen zitten wat meer in de weerstand, in de veranderingenweerstand. Dan duurt het wat langer. En weer anderen, daarvoor gaat het heel lang duren denk ik. Die melden we ook wel terug.

Ik zie vooral gelukkige mensen. Je ziet ze ook groeien. Ze komen weer ergens aan tafel. Ze zijn weer in gesprek. Dat is soms heel lang niet gelukt. Steeds maar schrijven, zonder respons. Dat doet ook iets met je eigenwaarde. En nu zitten ze weer als gesprekspartner tegenover iemand. Zo van we hebben een baan en vertel eens iets over wat je kan. Dat geeft eigenwaarde. Dat doet mensen heel goed³⁸⁰.

Zodra professionals zich open stellen voor het gesprek over het leven van mensen ontstaat er verbinding. Gesprekken met onze professionals maakten voor mij inzichtelijk dat professionals in onze organisatie dat ook aanvoelen en daarnaar handelen.

Het risico van het beleidsmatig ‘opsplitsen’ van de hulpverlening over de verschillende levensdomeinen (wonen, gezondheid, financiële zekerheid, sociale contacten, zinvolle dagbesteding)

380 2016-05

ding of werk, zingeving etc.) is dat er toch ook al snel per levensdomein weer een soort van ‘voorzieningendenken’ in sluipt, zoals de professional dat zo beeldend verwoordde in haar verhaal over de verhuizing van de mevrouw naar een aangepaste woning. Wat maakte dat er toch passende hulp werd geboden, was dat deze professional bereid was om naar het totale verhaal van deze mevrouw te luisteren en niet alleen te kijken naar het onderdeel wonen. Ook de professional bij ‘Zicht op Werk’ laat zien dat het bij het zoeken naar werk om meer gaat dan alleen het vinden van een betaalde baan waardoor iemand uit de uitkering kan. Ook in dat actief zoeken naar het levensverhaal van anderen en naar wat voor die ander van betekenis is, herken ik vanuit mijn raamwerk een responsieve basishouding bij deze professionals.

In ons dienstverleningsconcept probeerden we aansluiting te zoeken bij de taal die onze professionals zelf hanteerden, zoals ‘de levensloopbenadering’ en ‘levensdomeinen’. Maar we kozen er ook voor om daarop aansluitend een formulering toe te voegen:

We gaan uit van de levensloopbenadering, waarbij we verder gaan dan uitsluitend de levensdomeinen. We hebben ook oog voor het verleden en het toekomstperspectief van mensen. We zijn ervan overtuigd dat een interventie het meest effectief is als die door de inwoner zelf van waarde wordt gevonden.

Wat zou het voor tante Bet uitgemaakt hebben als er in het zoeken naar wat voor haar van betekenis zou zijn ook naar haar hele levensverhaal was gekeken en niet alleen naar een onderdeel daarvan (haar zorgbehoefte). Met het introduceren van bovenstaande tekst in het gemeentelijk dienstverleningsconcept spraken wij uit dat wij op deze manier met mensen wilden omgaan, niet alleen als beleidsmatige wens, maar vooral ook om daarmee duidelijk te maken dat vanuit bestuur en management waardering was voor deze aanpak, die voor onze eigen uitvoerend professionals heel belangrijk bleek te zijn bij de uitoefening van hun vak.

Een andere waarde, die ik zelf minder voor de hand liggend vond, maar die uit de verhalen van professionals naar voren is gekomen, is *geduld*. Het valt mij op hoe geduldig en ook vasthoudend professionals zijn bij het zoeken naar oplossingen. Een professional vertelde mij hierover een verhaal, waarin heel veel ‘geduld’ werd beoefend, alvorens te kunnen doen wat voor de betrokkene van grote betekenis bleek te zijn.

Je kent waarschijnlijk wel het verhaal van die zwerver in de grond? Dat was geweldig. Dat was een succes. Het lukt niet altijd he? Ik heb bij heel veel gemeentes gewerkt. Soms hebben ze mensen, daar komen ze niet uit. Dan bellen ze mij: heb je er zin in?

Het was in B. Daar was een man zijn hond kwijt geraakt. Hij was door het vuurwerk het bos

ingelopen. De man ging het bos in om zijn hond te zoeken. Daar zag hij een paar planken, met een lampje eronder. Hij roept. Er komt een vent uit. Catweazle. Die man heeft gebeld met de politie. Die belt mij op. Die man zat al drie jaar onder de grond, totaal van de radar. Drie jaar weg. Hij ging er 's nachts op uit. Hij leefde van wat weggegooid wordt door supermarkten. Hij had eten genoeg. Minimalist. Ze belden mij dus op en ik zei: ik ga het gewoon proberen. Ik kreeg de coördinaten door van de politie dus ik liep daarmee het bos in. Ik riep 'Hallo, hallo'. Op een gegeven moment hoorde ik 'Hallo'. Ik dacht dat ik mijn eigen echo hoorde, maar er ging een klep open. Het was Catweazle. Ik had alles bij me. Ze roken vaak allemaal, dus ik had een pakkie zware shag bij me, ik had koffie bij me en broodjes. Nou, dat vond hij wel lekker natuurlijk. Roken, koffie. Gesprek gevoerd. En dat ging wel goed. Ik had wel een beetje contact. Ik zei: volgende week kom ik terug. Ik ben 5 weken geweest. Toen keek hij me aan. Hij is hoog opgeleid, enorm door het leven geraakt. Misbruik, noem maar op. Hij zegt: "Je hebt eigenlijk wel een punt. Ik moet hieruit. Maar ik heb geen vertrouwen meer in de hulpverlening. Ik heb me wel gemeld in het verleden, maar dan word ik opgenomen en drie weken later loop ik weer op straat. Er moet wel perspectief zijn." Ik ging met dat verhaal terug naar de gemeente. Mensen bij elkaar. Ja, alles kon geregeld worden. Ik weer erheen. Maar toen ging iedereen achterover zitten. Toen had ik weer overleg. Ik dacht. Ik zal ze krijgen. We hadden weer overleg. We zaten over die man te praten. Ik zei: ik heb een verrassing voor jullie. Ik heb hem bij me. Toen kwam ie binnen. Stinken natuurlijk. Hij had zich drie jaar niet gewassen. Binnen een half uur had ik budget. Binnen een half uur, 7 uur per dag. Maar toen kwam het. Wachtlijst 6 weken. Ik zei: dat gaan we niet doen natuurlijk. Ik kan een caravan huren. Caravan gehuurd voor drie maanden. Even acclimatiseren natuurlijk. Ik heb boodschappen gedaan. Ik gaf hem geen geld. Toen zijn we na drie maanden naar de hulpverlening gegaan. Noodopvang. Toen is alles ingeregeld, schulden etc. En nu, acht maanden later, belde hij me op. Hij zei: Ik heb een baan. Ik zei: dat meen je niet. Maar hij heeft een baan. Hij is podiumbouwer. Hij zit in Milaan, overal zit hij. Hij heeft een huurwoning en hij is helemaal rond. Hij heeft een huisje, een baan, hij is er weer. Dat is fantastisch. Het ging in dit geval heel snel. Maar als je de gebaande paden neemt, dan had hij nog drie maanden langer onder de grond moeten zitten. Ja, dat kan natuurlijk niet. En dan heb je de noodopvang van het Leger des Heils, maar dat is maar drie dagen. Dan zit je de andere dagen op straat. Hij vertelde me: "Twee jaar geleden moest ik naar L. Dat was drie uur lopen, want ik had geen fiets. Ik ben daar heen gelopen. Toen was de ambtenaar ziek. Toen ben ik weer terug gelopen. Ik had de blaren onder mijn voeten staan. Dat doe ik dus niet nog een keer. Ik heb besloten dat ik hier vijf jaar ga zitten. Dan zie ik wel weer. Maar toen kwam jij toevallig langs." Ik denk dat hij er anders nog had gezeten. En er zitten meer mensen onder de grond he? In Amsterdam zitten ook drie mensen onder de grond. Het is echt waar. Maar weet je, ik ben afhankelijk van een leidinggevende die mij veel ruimte geeft. Anders kan ik niks.

Het verhaal van de man onder de grond is misschien een extreem voorbeeld, maar diezelfde professional vertelde mij over zijn contacten met jongeren die hij in onze HBEL gemeenten ontmoet:

Geduld is een belangrijke waarde. Iemand die heel erg beschadigd is, is heel alert. Alles merken zij, alles voelen zij. Het geeft heel veel spanning om zo te moeten leven. Een liefdeloos leven. Dat zie je heel veel. Mensen die nooit liefde hebben gehad.

Ik wil ook wel de regiefunctie tijdelijk doen. Eigenlijk ben je in de rol die ik heb ook tijdelijk een vluchtheuvel. Om even uit te hijgen van alle stress en ellende. Als er iets is, dat je dan kunt bellen, van: daar loop ik nu tegenaan. Dat is wat ik bedoel met het tijdelijk onvoorwaardelijke. Dat je er eigenlijk altijd bent, er gewoon even zijn voor mensen. Ik heb een blindelings vertrouwen in mensen. Niet in iedereen, ik heb wel een luikje, maar ik kan wel blindelings mensen vertrouwen. "Je gaat het gewoon redden". En dat is mooi, want dat merken mensen. Je weet nooit wat er achter zit. Dat zie je vaak in dossiers. Iedereen vindt wat, maar wat ze zelf vinden, dat staat er niet in. Dat kom je niet tegen. Het wordt ze ook niet gevraagd. Ik vraag vaak: wat vind je nou zelf? Wat is je eigen toekomstbeeld? Wat heb je daarin nodig? Daar kan je een verhaal van maken, in de vorm van een plan. En als je dat plan samen met iemand maakt, dan heb je meteen draagvlak. Begrijp je? Anders ga je het invullen vanuit allerlei hoeken. Ik oordeel nooit. Omdat je nooit weet hoe dingen gekomen zijn. Zoals laatst met een jongen die veel overlast veroorzaakte. Iedereen vindt wat. Oordelen. Dat is wel begrijpelijk hoor, dat ze zo reageren. Maar wat is zijn verhaal? Als ik hem hoor, wat zijn leven is geweest. Drie jaar lang maakte hij mee hoe zijn moeder door zijn vader in elkaar werd geslagen. Life. Tot zijn vierde. Dat is niet goed. Dan is hij 5, komt er een vliegtuig naar binnen in de Bijlmer. Hij heeft voor zijn ogen zijn vriendjes zien verbranden. Dat is stap 2. Op school gaat het goed. De leraar zegt: er is niks aan de hand. Op zijn 14^e springt zijn vader voor de trein. Hij is heel sensitief. Hij is heel bang. Een heel bange jongen, die gewoon niemand meer vertrouwt. Dan gaat het erom, oké, hoe krijg ik hem aan het lijntje. Ik ben er twee of drie weken mee bezig geweest. Ik ben wel heel blij dat hij nu hier zit. Los van het juridisch systeem hè. Ik heb wel heel veel contact met de wijkagent en een aantal mensen in het veiligheidshuis. Ik richt me op het persoonlijke stuk. Maar justitie gaat ook door en dat moet ook. Wat als hij iets heeft uitgevreten dan moet hij ook opgepakt worden en dat gebeurt ook. Maar dat is het stukje van de wijkagent. Ik blijf hierop zitten en ik ben blij dat hij hier nu zit. Het kan zijn dat hij volgende week opgepakt wordt en dat hij hier weer weg is. Maar dan ga ik er gewoon heen. Dan ga ik hem in de gevangenis opzoeken. Vanmorgen was hij voor het eerst hier, op zijn brommertje. Ik kreeg al een belletje. Ik twijfelde gisteren, komt hij wel of niet. Ik werd om half 10 gebeld door de wijkagent, dat hij onderweg was. Dus dat is wel goed, dat hij er is. Maar het vervolg, dat weet ik nog niet. We hebben hem uitgenodigd op het politiebureau. De eerste twee keer kwam hij niet, maar: geduld. De derde keer was hij er. We hebben met hem gesproken, gewoon in zijn taal. "Je bent eigenlijk een eikel dat je het zo doet". Hij zei: "Daar heb je wel gelijk in". Ik zei: "Ik maak een deal met je. Ik ben bij je oom geweest [die is bewindvoerder]. Je bent een volwassen man.

Als je goedkeuring geeft stuur ik een organisator om de administratie weg te halen. We hebben leefgeld voor je geregeld, tijdelijk, want iedereen snapt dat als je niet eet, je dan gaat stelen. Ik wil niet zeggen dat het goed is, maar het risico wordt groter. Ik wil dus een deal met je maken. Je krijgt leefgeld, dat kom je iedere week ophalen. We verrekenen dat later met je uitkering. Ondertussen gaan we de organisator inzetten. Die komt iedere week. Ik was heel nieuwsgierig of hij kwam. Maar hij was er vanochtend, een kwartier te vroeg, maar hij was er. Dat is stap 2 nu. Ik ga nu eerst kijken hoe ik de administratie rond krijg, zodat ik hem onder bewind heb. Daar staat hij voor open. Maar het is wel heel veel geduld. Ik heb wel een tas vol doelen en idealen, maar als ik die op tafel leg, dan wordt het teveel.

Kleine stapjes. Niet tien stappen vooruit denken.

Hij is gewoon een beschadigde jongen. Ik zei dat ook tegen hem, toen kreeg hij tranen in zijn ogen. Ik zei: je bent gewoon een jongen met enorme krassen op je ziel. Je hebt gewoon een gat in je ziel. Dat is het. Daarom ben je ook zo angstig en doe je dit. De vraag is: hoe krijg je dat gat dicht.

En zijn moeder Ze komt echt uit een volkswijk. Ik vind het een mooi mens hoor. Echt zo'n Leny uit de Takkenstraat, zo'n visvrouw. Ze loopt alleen maar op hem te schelden. Ik zei: "Stop daar nou mee. Het enige wat jij loopt te doen nu, is tegen hem lopen zeiken. Dat is wat je doet. En iedereen loopt al tegen hem te zeuren. Justitie, hulpverleners. Ondanks het feit wat hij gedaan heeft, probeer nou een moeder voor hem te zijn. Je bent geen hulpverlener, je bent moeder. Het enige wat je moet doen: nodig hem uit en kook eens aardappels voor hem. Ga eens zitten met hem. Als jij hetzelfde doet als iedereen, dan ben je hem kwijt". Dat doet ze nu. Hij is vorige week wezen eten bij haar.

Geduld als kernwaarde, maar in het verlengde daarvan ook de vasthoudendheid en de erkenning van complexiteit kwam ik eerder bij organisaties als het Leger des Heils ook tegen als kenmerk van een responsieve basishouding van professionals. Het werden als belangrijke professionele eigenschappen nu ook op basis van de gesprekken met onze gemeentelijke professionals beiden in ons dienstverleningsconcept opgenomen:

Wij vinden dat we als gemeente met geduldige aandacht naast inwoners moeten staan die het overzicht zijn kwijtgeraakt door de complexiteit van de zorg- en participatiestructuur of door persoonlijke factoren.

De professionals van de afdeling MO noemden zelf geen enkele keer het begrip 'responsiviteit'. Maar zonder het begrip 'responsiviteit' expliciet te benoemen, werden op deze manier de daar onder liggende waarden via ons nieuwe dienstverleningsconcept in de uitvoeringsorganisatie geïntroduceerd.

9.4 Persoonlijke achtergronden en mensbeelden

Van de lunchgesprekken maakte ik letterlijke transcripties. Door die te analyseren kwamen waarden die onze professionals belangrijk vonden tot uiting, soms impliciet en soms ook expliciet. De transcripties teruglezend en daarop reflecterend valt het mij op dat de waarden die zij belangrijk vonden sterk verweven zijn met hun mensbeeld. Uit de gesprekken met professionals kwam een overwegend relationeel mensbeeld tot uitdrukking. Professionals investeerden zelf ook vol overtuiging in een duurzame relatie met mensen.

Ik ben re-integratieconsulent geweest en dan sprak je mensen elke maand, dan kom je wel meer achter dingen. Door in gesprek te gaan, door doorvragen. Zij kunnen alleen informatie leveren. Maar soms willen mensen dat niet. Het hangt ervan af hoe ver iemand met je wil gaan. Ik vind dat je het ook moet accepteren dat mensen niet alles prijs willen geven. Dat is lastig, maar ik vind dat je mensen altijd in hun waarde moet laten.

Het komt zeker voor dat mensen niet willen werken. Maar dan is mijn uitdaging om erachter te komen waarom ze niet willen. Wat zit er achter dat ze niet willen? Zijn er bepaalde belemmeringen? Is het angst? Of zit er fraude achter? Ik vind het heel goed dat er bijstand is en dat mensen daarop terug kunnen vallen, maar ik ben wel tegen fraude.

Heel veel mensen leven al zo lang in het patroon van 'ik krijg bijstand en ik hoef niks te doen'. Dat is heel moeilijk te doorbreken. Er zijn mensen die het zelfs eng vinden om op gesprek bij je te komen. Die zijn dan heel zenuwachtig. Ik denk dan: waarom ben je zo zenuwachtig. Je moet ook een band met mensen opbouwen. Dat gaat in stukjes. Dat heb je niet in één gesprek.

Het neutrale mensbeeld, dat theoretisch gezien kenmerkend is voor professionals in overheidsorganisaties, kwam ik bij de professionals van de afdeling MO nauwelijks tegen. Zij herkenden wel claimgedrag van mensen, maar dat leidde niet tot een neutraal mensbeeld. Illustratief zijn de volgende uitspraken:

Soms weten ze precies wat ze moeten zeggen om het ook te kunnen krijgen. Ik heb hier recht op. Dat hoor ik iedere dag. Er zijn wel mensen van wie ik denk dat ze het maximale eruit proberen te sleuren, maar de meerderheid van de mensen die ik zie niet. Ze zeggen ook wel vaak: "dit en dat kan ik zelf nog wel". Weet je, mensen vinden het ook wel moeilijk om dingen uit handen te geven. Ze willen graag zelf de regie houden.

Kijk, soms weten ze precies wat ze moeten zeggen om het ook te kunnen krijgen. Je moet bij de WMO gewoon geloven wat ze zeggen, tenzij je medisch advies vraagt of zo. Maar die oudjes hebben vaak al zo lang huishoudelijke hulp. Ze weten precies wat ze moeten zeggen. Zo van: 'als ik dit en dit vraag, dan krijg ik de uren die ik wil'. Die heb je er gewoon tussen zitten. Dan

denk ik: ja, dat is weer het standaard rijtje, dat iemand uit zijn hoofd weet wat ze moeten zeggen. Dan weet je wel te vragen of het allemaal wel overeen komt, of door aan dochter te vragen: hoe zie jij dat dan? Meestal doe ik dat niet bij mensen van 80 of 90 met alleen maar huishoudelijke hulp. Weet je, die hebben echt wel hulp nodig. Dat zie ik ook wel.

Het is vanuit het perspectief van de literatuur over de neutrale overheid opmerkelijk dat het neutrale mensbeeld vrijwel niet in mijn gesprekken met bij de overheid werkzame professionals naar voren kwam. De meeste professionals lieten zich juist beslist niet neutraal uit over keuzes die mensen maken:

Het is misschien een klein dingetje, maar om even een voorbeeld te noemen: ik had laatst een echtpaar dat in aanmerking wilde komen voor een voedselbankpakket. Ze hadden ook schulden, maar die losten ze zelf af. Ik wilde hen doorverwijzen naar het schuldhulploket, maar daar wilden ze eigenlijk niets van weten. Maar voor de beoordeling van de voedselbankaanvraag moet ik even de bankafschriften doornemen. En toen zag ik eigenlijk elke week wel een afschrijving van de postcodeloterij. En dat geef ik dan wel aan: "Eigenlijk geven jullie aan dat je geen brood kunt kopen, maar er gaat wel elke week geld naar de postcodeloterij. En dan ga ik daarover in gesprek en dan merk ik dat er eigenlijk zo'n hoop is dat ze ooit de jackpot winnen. En dan denk ik: ja, maar als je dat geld nu had gespaard wat je elke week uitgeeft, dan kon je nu boodschappen doen".

Nou, dat is ook wel weer objectief / subjectief, hoe ga je daarmee om. Maar dat mensen gewoon 10.000, 30.000, 80.000, 300.000 euro schuld kunnen maken en na drie jaar zijn ze er weer van af. En sommige mensen zijn te trots, dus die betalen heel veel jaren. Die betalen nog steeds. Daar heb ik groot respect voor.

Mensen die geld lenen, waarvan ze van tevoren kunnen nagaan dat ze het niet terug kunnen betalen, die stelen in mijn ogen. Natuurlijk zijn er ook wel mensen die buiten hun schuld in de problemen komen, dus daarom zeg ik objectief / subjectief.³⁸¹

Een professional die zich voornamelijk bezig houdt met schuldhulpverlening vertelde mij het volgende:

Even de kwestie auto. Sommige mensen laten het erop knallen. Om de auto. Dan ben ik echt oprecht bezorgd over hun welzijn. Want je weet dat ze dan vroeg of laat toch weer in de problemen komen. Maar dat is voor hen zo'n dingetje. Vroeger had ik er heel veel moeite

381 2016-07

mee, omdat het persoonlijk aan mij komt. Nu kan ik dat meer loslaten. Het is echt oprecht hun keuze en hun wens en dan komen ze er vroeg of laat toch wel achter. Ze moeten er ook echt klaar voor zijn. Ze moeten ook echt gemotiveerd zijn om die drie jaar echt alles te geven. Als ze niet gemotiveerd zijn, dan houdt het geen stand. Dan wordt het toch vroeg of laat te veel. Het ligt er ook helemaal aan wie je tegenover je hebt, van welk niveau. Kijk, nu ligt er tegen mij een klacht en ook tegen de collega van de kredietbank. Een vrouw die een auto wilde behouden. Dan zeg je: "dit zijn de regels. Kan je een invalidekaart overleggen?" Nee, kan ze niet. "Kan je een onafhankelijke verklaring van de arts overleggen?" Nee, ook niet. Dan ga je nog met haar mee, van oké, laten we de aanvraag naar de kredietbank sturen en zeggen: "de auto mag behouden worden. Maar dan moet die wel financieel gedekt worden door je netwerk. Dan mag die blijven." Nou, oké, afspraak gemaakt. Vervolgens zegt het netwerk: "nee, ik heb zelf schulden. Ik kan niet meer meebetalen". Maar haar budget laat het helemaal niet toe. En die mevrouw heeft nu een hele hoge klacht ingediend: "Ja, ze brengen me alleen nog maar meer in de problemen". Ze legt alle schuld buiten zichzelf. De financiering van de auto past niet. Het gaat gewoon niet. En dat besef heeft ze nog steeds niet. Gaat ook niet komen denk ik. In negen van de tien gevallen lukt het mij ook wel om het over te brengen, maar deze mevrouw wil het gewoon echt niet horen.

Uit bovenstaande komt eerder een normatief, communair mensbeeld naar voren. Deze professionals nemen heel duidelijk stelling tegen wat zij als onverantwoordelijk gedrag zien. Maar er is meer aan de hand. Toen ik vroeg aan de professional die het verhaal over de auto vertelde waarom die auto voor deze mevrouw zo belangrijk was antwoordde zij:

Nou ja, ze heeft COPD of zo. Dan moet ze af en toe voor behandeling naar Hilversum. En daarvoor moet ze heen en weer. En ja, qua mobiliteit. Boodschappen doen. Ze zegt dat ze niet lang kan fietsen enzovoorts. Nou ja, ze heeft een nicotinewalm, die komt met haar de spreekkamer binnen. Dus ook daar ligt er minder budget. Ja, het is een keuze. Ja, weet je, er ligt meer achter in dit geval. (...) Ze zit zo in haar slachtofferrol. Daar blijft ze ook maar in zitten.

Belemmerde het communautaire mensbeeld deze professional om anders naar de situatie van deze mevrouw te kijken? COPD is een longaandoening waar mensen behoorlijk gehandicapt door kunnen zijn. Ik kon persoonlijk dan ook wel enig begrip opbrengen voor het feit dat afstand moeten doen van haar auto een pijnlijke beslissing voor deze mevrouw was. Door die auto kon ze zelfstandig nog dingen doen en had zij nog enige regie over haar leven. Of was hier iets anders aan de hand? Ik kende deze professional helemaal niet als hard of onmenselijk. Veel vaker liet zij juist een heel relationeel mensbeeld zien, zoals ook in onderstaande uitspraken:

Ik ben er om het schuldenverhaal aan te horen en te bezien of we een schuldsaneringstraject in gaan ja of te nee. En voor schuldhulpverlening maakt het niet zoveel uit of je nou een schuld hebt van 10.000 euro of 20.000 euro. Ja, dat maakt wel voor het slagingspercentage uit. Maar ik ben daar niet om daar een waardeoordeel over te hebben. Vooral bij ouderen is heel veel schaamte. Ik ga daar gewoon liefdevol mee om en benader hen respectvol. Dan komen ze vanzelf los. Als ik merk dat ze twijfelen, terughoudend zijn, zich een beetje schamen, dat zie je ook vaak aan non-verbale communicatie, dan zeg ik weet je, ik ben hier om te luisteren. Je kunt me alles vertellen. Ik doe dit werk al 14 jaar of zo en niks is mij te gek. Ik zit hier niet om te oordelen, maar om u te helpen. Dan zeggen ze vaak: had ik dit nou maar veel eerder gedaan. En uiteindelijk heb ik dan toch wel weer respect voor het feit dat ze toch over de brug zijn gekomen. Hoe dan ook. Dat ze dat durfden.³⁸²

Ik ontdekte dat deze professional, die het al dan niet noodzakelijk zijn van het hebben van een auto moest beoordelen, zelf ook een fysieke beperking bleek te hebben, waardoor ze nooit had kunnen autorijden. Zij had ondanks dat toch manieren gevonden om daarmee om te gaan. Het maakte mij duidelijk dat ook de persoonlijke situatie van professionals mede bepalend kunnen zijn voor de afwegingen die zij moeten maken.

Hetzelfde kwam ik ook tegen tijdens een casusoverleg, in het bijzijn van mijn collega bestuurders. De casus die door twee professionals werd ingebracht ging over een moeder van een jong kind. Deze moeder had een betaalde baan en de vader zorgde thuis voor het kind. Deze vader had echter psychische beperkingen, waardoor de moeder voortdurend bezorgd was of het thuis allemaal wel goed ging. Objectief was niet vastgesteld dat de situatie voor het kind onveilig zou zijn. Om die reden had de moeder geen recht op een vergoeding voor kinderopvang door de gemeente. De professional die in dit gezin kwam kon zich de zorgen van de moeder echter heel goed voorstellen en zij had er ook wel begrip voor dat de moeder werd ontslagen doordat zij teveel met haar hoofd bij de onzekere thuissituatie zat. Haar vraag was dan ook, of zij deze moeder wel moest verplichten om een andere baan te zoeken. In het gesprek kwamen we tot de conclusie dat moeder kon werken en dus ook in het gezinsinkomen kon voorzien, maar dat er goede redenen konden zijn om toch een tegemoetkoming voor kinderopvang te bieden. De professional kon daarmee zichtbaar opgelucht verder.

Na afloop van het casusoverleg vroeg mijn collega wethouder aan haar of zij zelf soms ook jonge kinderen had. Dat bleek het geval.

Uit bovenstaande observaties lijkt aannemelijk dat de persoonlijke situatie van professionals een rol kan spelen in de manier waarop zij met mensen omgaan. Ik vermoed

382 2016-03

dat dit nog veel verder gaat, namelijk dat ook de opleiding van professionals daarbij een rol speelt. Tonkens en Duyvendak³⁸³ stellen dat professionals met een zorgachtergrond eerder geneigd zijn om het beleid om te buigen naar de hulpvrager, waar professionals met een ambtelijke achtergrond eerder geneigd zouden zijn om de vraag van de hulpvrager om te buigen naar het beleid. Ik heb daar in mijn eigen praktijk geen bewijs voor gevonden. Wel heb ik voorbeelden gezien waarbij professionals met een zorgachtergrond in de relatie met de hulpvrager juist minder responsief waren, omdat zij moeilijk los konden komen van de eigen professionele opvattingen. Een professional met een zorgachtergrond vertelde mij het volgende verhaal:

Ik heb nu bijvoorbeeld een casus, die mevrouw is niet te helpen. Nu heeft ze een klacht ingediend, ondanks dat ze mij wel vriendelijk vindt. Ik heb het van een collega overgenomen die al langere tijd ziek was en die dingen heeft laten liggen. En dan sta je wel met drie nul achter. Dan probeer je wel oplossingen te zoeken, maar bij die mensen gaat het natuurlijk verkeerd. En dat geeft niet, ik kan dat ook begrijpen, maar in zulke gevallen denk ik wel: “wat kan ik nog meer doen?” Terwijl mijn medeconsulenten zeggen: “Joh, je hebt goed gehandeld. Je hebt het goed gedaan.” Maar ja. Dan voelt het toch vervelend dat je het zelf als vervelend ervaart, terwijl je iets hebt proberen op te lossen.

Deze mevrouw is 98, dus het is al een oud vrouwtje. En zij heeft van ons een AD kussen gekregen in een rolstoel, een anti decubitus kussen, tegen doorliggen.

En eigenlijk is vanaf dag één de dochter niet tevreden over het kussen en geeft moeder aan dat ze door het kussen heen de rolstoel voelt. Dat is eigenlijk bijna niet mogelijk bij een AD kussen, maar het zou kunnen. Als wij iets toekennen, dan mag degene die de voorziening krijgt zelf contact opnemen met de leverancier. Dat is gratis service. Dus als er iets mis is, dan kunnen ze zelf contact opnemen. Dat hebben ze ook gedaan, met de leverancier, maar dat is zo totaal misgegaan van beide kanten. De leverancier heeft er drie verschillende kussens neergelegd. Maar de dochter is, nou ja, helemaal over de zeik, dat het zo niet moet gaan. Vervolgens heeft ze mijn collega gemaild, omdat die de rolstoel had geïndiceerd. Maar die is langere tijd afwezig omdat ze zwanger is. Dus die heeft niet op de mail gereageerd. Toen heeft een andere consulent gereageerd, van: “als er een ander kussen moet komen, dan moet daar toestemming voor worden gegeven vanuit de WMO”, wat dus eigenlijk niet zo is, want als er een kussen gewisseld moet worden, dan mag de leverancier dit gewoon doen zonder toestemming, waarop dus nu de discussie ontstaat met de leverancier. Die zegt: “Wij hebben een ander kussen geleverd. Wij zijn helemaal klaar met deze cliënt, want meer kunnen wij niet doen.” En mevrouw zegt: “Jullie moesten nog toestemming geven. Dat is nooit gedaan. Dus hoezo zegt de leverancier dat er

383 Bredewold, F. et al. (2018). P. 238

een nieuw kussen is geleverd? Ik heb nooit getekend.” Dus dat is al fout één geweest. Want voor een wisseling van een kussen hoeft geen toestemming te worden gegeven en dat blijft zij maar volhouden. Maar die mail heb ik dus binnengekregen. Dus ik ben op zoek gegaan met de leverancier naar wat er is gebeurd. Maar zij zeggen: “we doen er niks meer mee. We zijn klaar met hen.” Nou, oké, prima. Maar de dochter zegt: “Het gaat helemaal mis.” Dat is vooral tegen de leverancier gericht. Waarop ik dan zeg: “Ik ga geen kant kiezen, ik probeer een oplossing voor jullie te zoeken.” Ik ben naar de moeder gegaan. Ik heb het kussen uitgeprobeerd. Het ziet er goed uit, niks mee aan de hand. Maar ja, als mevrouw niet tevreden is, ja, dan houdt het op. Ik heb toen aangegeven: “We kunnen een PGB geven. Dan kunt u zelf een kussen aanschaffen en dan heeft u niks meer te maken met de leverancier waar de communicatie toch al niet goed meer mee is. En dan kunt u zelf een oplossing zoeken en kunnen wij er geld voor beschikbaar stellen.” Waarop ze dus vorige week zei: “ik ga ermee akkoord.” Maar gisteren belde ik om te zeggen: “We hebben een bedrag van 533 euro voor u beschikbaar. Daarmee kunt u dan een kussen kopen.” Ik heb haar nog even gemaild. Ze mailt heel veel. Daarin heb ik nogmaals uitgelegd dat dan wel de service en onderhoudskosten voor eigen rekening en risico komen. In plaats van via de WMO, waar ook het onderhoud wordt betaald, dat ze dat dan zelf moet betalen. Waarop ze mij vandaag mailde: “Je helpt me alleen maar de shit in. Het gaat niet goed. De communicatie is niet goed. En hoezo zegt de leverancier dat er een nieuw kussen is geleverd. Ik heb nooit ergens voor getekend.” Er loopt gewoon van alles door elkaar. En dat geeft ook niet. Ik begrijp die mevrouw ook wel, maar ze snapt het gewoon niet. En dat is een beetje jammer.

We bellen ook wel, maar ja, ze zorgt ook nog voor haar man, dus als ik bel komt het vaak niet uit. Ze begon haar mail ook met: “Sorry dat ik gisteren de telefoon ophing, maar ik moest met mijn man naar het ziekenhuis.” Bladiebla...

De mail vindt ze fijner. Dus als ik haar bel, dan zegt ze: “mail het maar weer.” Dus ja, ik wilde haar vandaag maar weer bellen om haar toch nog het een en ander uit te leggen. Maar dat is bij haar, nou ja, misschien oneerbiedig om te zeggen, maar ze snapt het niet. Zij haalt dingen door elkaar. Aan de ene kant heeft ze wel een punt, maar aan de andere kant, zo werkt het dan weer niet zeg maar.

Toen ik ging doorvragen over dit verhaal kwam een dieper liggend probleem ter sprake:

Ja, het wordt haar zeker te veel. Maar ja, daar wil ze geen hulp voor.

Dus dan houdt het ook op. We kunnen haar niet dwingen. Want nu geeft ze ook weer aan: de zorg voor mijn man en voor mijn moeder wordt me teveel. Waarop ik heb gevraagd: “kunnen we ook bij jou iets doen?” Maar daar wil ze niks van weten. Nou ja, ik kan het niet bij iemand door de strot duwen. Sommige mensen hebben gewoon hulp nodig, maar die willen dat niet. Dan kan ik wel heel erg zeggen: Misschien is het verstandig. Maar ze willen gewoon niet.

Ik denk dat het al met al ... Dat kussen zal nooit goed zijn, wat ik er ook inleg. Maar ik denk dat het een combinatie is van financieel en haar eigen situatie. Ik heb moeder gesproken. Zij zegt:

“ik heb last als ik zit.” Dan vraag is: “voel je dan echt de stoel op je zitknobbels?” Dat weet ze dan niet. Ik heb eerder het idee dat dochter vindt dat het niet goed is. Moeder geeft wel aan dat het niet fijn zit. Dat snap ik ook wel. Als je 98 bent...

Ze weegt 60 kilo en ze heeft een hele dunne huid. Dan heb je ook echt een AD kussen nodig. Maar ik ben 20 kilo zwaarder. Ik heb op dat kussen gezeten. Je kan heel hard drukken, maar je voelt er echt niks door. Maar waar het dan aan ligt?

Kijk, in mijn ogen ben ik al heel coulant. Ik kan ook zeggen: met dat kussen is niks aan de hand. Dit kussen is goed. Er is geen oplossing. Maar dat heb ik niet gedaan.

Ik was daar vorige week en ze vermaakt zich prima. Maar ze heeft gewoon last bij het zitten. Ze heeft ook last als ze gemobiliseerd wordt. Dat zei de verpleging ook.

Toen ik haar vroeg wat dit met haar doet, zei zij:

“Met mij doet het helemaal niks. Dat is mijn werk. Kijk, ik ben van oorsprong fysiotherapeute, dus ik kan best wel filteren wat de klachten zijn en of het overeen komt”.

Daarop vroeg ik aan haar wat zij zou doen als zij de dochter van die mevrouw van 98 zou zijn. Zou zij misschien ook de onmacht voelen om met de aftakeling van haar moeder om te gaan? Daarop antwoordde zij mij:

“Ja, en van haar man ook denk ik. Die heeft Parkinson. En ze heeft nu zelf ook hartklachten. Ze heeft een lekkende hartklep. Ik denk dat het een vicieuze cirkel is, dat ze heel graag alles wil regelen voor een ander. En dat ze er zelf een beetje ... onder doorgaat. Ja en haar recht wil halen. Ik ben fysiotherapeut. Mijn collega is maatschappelijk werker. Die zou er misschien wat meer op door hameren.”³⁸⁴

Het verhaal van deze professional maakt duidelijk dat zij haar eigen professionele achtergrond als fysiotherapeut betreft bij de beoordeling van de situatie. Frans Spiesschaert³⁸⁵ pleit voor de inzet van ervaringsdeskundigen, omdat professionals geneigd zijn om teveel vanuit hun eigen perspectief naar de situatie van mensen te kijken, terwijl de mensen die het betreft meestal niet over voldoende macht beschikken om hun perspectief door te drukken.³⁸⁶ Spiesschaert is heel stellig over de effecten van de hulpverlening als die uitsluitend vanuit het perspectief van professionals plaats vindt: *“Zolang professionals het verhaal, de achtergronden, de moeilijkheden en de drijfveren van deze mensen niet kennen, kan geen aangepaste of efficiënte hulp verleend worden”.*

³⁸⁴ 2016-04

³⁸⁵ Spiesschaert, F. (2005). P. 39

³⁸⁶ Spiesschaert, F. (2005). P. 62-64

Ik heb de indruk dat er nog veel te weinig bekend is over de manier waarop persoonlijke ervaringen van professionals een rol spelen bij de hulpverlening. Ik heb in mijn eigen praktijk wel een verschil gezien tussen professionals die ‘ervaringsdeskundig’ zijn en professionals die -soms zonder zich dit zelf te realiseren- hun persoonlijke ervaringen laten meespelen in de afwegingen die zij maken. In onze organisatie hebben wij geprobeerd om dat laatste expliciet te maken, door hierop te reflecteren tijdens casus overleggen en door steeds het ‘vier-ogen’ principe toe te passen, waardoor professionals elkaar ook kritisch daarop konden bevragen. Tegelijkertijd realiseer ik mij dat ik de kracht van de inzet van ‘ervaringsdeskundigheid’ in mijn eigen praktijk te weinig heb geëxploreerd en daardoor mogelijk ook onvoldoende heb benut.

Met de inzet van ervaringsdeskundigen bij de gesprekken met inwoners zijn volgens verschillende professionals wisselende ervaringen opgedaan. Daarbij maakte het verschil of mensen echt als ervaringswerker werden ingezet, of dat professionals werden ingezet die –naast hun opleiding en vakkennis die vergelijkbaar was met de andere collega’s- óók ervaringsdeskundig waren. Van die laatste groep hadden we in onze gemeente enkele professionals in dienst, met ervaringsdeskundigheid op het gebied van rolstoelafhankelijkheid, slechthoortendheid, traumaverwerking, etc. Zo was in het interventieteam van HBEL bijvoorbeeld een professional werkzaam die zelf ook ‘ervaringsdeskundig’ was. Bij zijn gesprekken met mensen bleek dit van toegevoegde waarde, omdat hij hen als geen ander kon aanvoelen en begrijpen. Mede door zijn ervaringsdeskundigheid was hij in staat om een vertrouwensband met mensen op te bouwen. Zelf gaf hij daarbij aan dat zijn eigen ervaringen geen rol mochten spelen: *“Je eigen cirkel moet wel rond zijn voor je ervaringsdeskundigheid effectief kunt benutten”*. Het woord ‘ervaringsdeskundigheid’ werd door hem ook als ingewikkeld ervaren. Liever had hij het over zichzelf als deskundige met ervaring. Jezelf als ervaringsdeskundige profileren leidt er volgens hem in de praktijk toe dat je door andere professionals minder serieus wordt genomen. Ik ben onder de indruk van de wijze waarop ervaringsdeskundigheid door deze professional werd benut. Ik zag dat als een onderdeel van zijn persoonlijke professionaliteit, die maakte dat hij zo succesvol was in het vinden van oplossingen voor mensen.

Naar mijn mening is er nog veel te weinig bekend van de effecten van de inzet van ervaringswerkers. Daarmee bedoel ik ervaringsdeskundigen, die zijn opgeleid om hun ervaringsdeskundigheid professioneel in te zetten. Alie Weerman deed onderzoek naar de inzet van ervaringswerkers met een GGZ/verslavingsachtergrond. Zij vond in de filosofie van Maurice Merleau-Ponty een goede wetenschapstheoretische onderbouwing

van ervaringskennis, waarbij de basis de lichamelijke beleefde ervaring is.³⁸⁷ Weerman vond literatuur over de effecten van de inzet van ex-verslaafden in de verslavingszorg in de VS, waaruit naar voren kwam dat zij vooral gewaardeerd werden vanwege hun bekendheid met de leefwereld van degenen die zij begeleidden, hun levenservaring en hun specifieke ervaringen met herstel van verslaving.³⁸⁸ Weerman ziet de inzet van hun ervaringsdeskundigheid als aanvullend op de reguliere hulpverlening. Zij pleit voor het samenvoegen van ‘het beste van twee werelden’, waarbij aan een kant de erkenning van persoonlijke ervaringen een bron van kennis is, maar waarbij ook ‘evidence based’ interventies en het werken volgens een beroepscode nodig is, om ook de zorgvuldigheid te waarborgen.³⁸⁹

Bij professionals in onze organisatie hoorde ik ook negatieve ervaringen met de inzet van ervaringswerkers, omdat zij in de gesprekken met inwoners geen afstand zouden kunnen nemen en vooral hun eigen situatie projecteerden op anderen. Dat professionals zonder ervaringsdeskundigheid zélf soms ook hun eigen persoonlijke situatie op anderen projecteren werd, voor zover ik naar hen heb geluisterd, in ieder geval niet door hen onderkend. Toch blijkt uit bovenstaande verhalen van professionals dat verschillen in opleiding en ervaring een rol kunnen spelen bij de manier waarop zij met mensen omgaan. Ik vermoed dat we niet moeten proberen om daar verandering in te brengen. Professionals zijn ook gewoon mensen. Maar het vraagt wel iets van de manier waarop bijvoorbeeld in teamverband gereflecteerd wordt op de rol die de persoonlijke situatie en achtergronden van professionals speelt bij afwegingen die door hen worden gemaakt. Hier is ook de bereidheid tot perspectiefwisseling van belang. Ik vermoed dat die bereidheid er bij de meeste professionals ook is. Dat komt naar voren in diverse citaten van professionals, die zich proberen in te leven in het perspectief van de inwoner en die zich ook oprecht proberen te verplaatsen in diens situatie. Ik noteerde uitspraken als:

- *Ga zelf eens in een rolstoel zitten.*
- *Zo voelt dat dus.*
- *Ik kan het zelf goed plaatsen, de hele maatschappij en wat de crisis heeft gedaan. Dus in zekere zin kan ik me er wel in verplaatsen, ook in de boosheid en de manier waarop mensen binnenkomen.*
- *Horen we eigenlijk wel wat die ander belangrijk vindt?*

387 Weerman, A. (2016). P. 401

388 Weerman, A. (2016). P. 402

389 Weerman, A. (2016). P. 408

Aan de andere kant bespeurde ik bij sommige professionals ook dat zij het moeilijk vinden om zich te verplaatsen in een ander perspectief. Ik noteerde uitspraken als:

- *Ik loop ook wel eens bij een psycholoog. Je moest eens weten wat er bij ons wel eens speelt. Maar je kan het toch niet maken om daarvoor thuis te gaan zitten?*
- *De wereld eindigt niet als je dat niet hebt. Ik doe het toch ook zonder?*

In onze gemeente hebben we pogingen ondernomen om beter gebruik te maken van ervaringsdeskundigheid. Zo raakte ik in gesprek met een jonge man, die veel zichtbare beperkingen had, waardoor hij in een elektrische rolstoel zat, moeite had met praten en ook zijn handen niet goed kon bewegen. Zelf had hij een hekel aan de term ‘mensen met beperkingen’ en hij presenteerde zichzelf opgewekt als ‘iemand met uitdagingen’. Hij had geen betaald werk, maar was wel behoorlijk ambitieus en hij wilde mij spreken omdat hij graag iets voor de gemeente wilde betekenen. Ik besloot in overleg met het management om hem in dienst te nemen voor de uitvoering van het VN verdrag voor rechten van mensen met een beperking. Dat had op zichzelf al heel wat voeten in de aarde, maar het contract kwam er en zo kon hij in onze gemeente aan de slag, samen met een coach, die vrijwillig een aantal secretariële taken voor hem deed. Hij had specifieke competenties die nodig waren om deze taak goed uit te voeren en die we niet binnen onze organisatie beschikbaar hadden, maar dat alleen is niet genoeg. Het bleek ingewikkeld om mensen met ervaringsdeskundigheid als ‘ervaringswerker’ aan de slag te laten gaan in een gemeentelijke organisatie. Dat vraagt om duidelijkheid over wat ervaringswerkers wel en niet doen, wat we wel en niet van hen mogen verwachten en waarvoor hun inzet wel en niet zinvol is. Voor onze organisatie was dat een zoektocht.

In de literatuur is nog wel iets terug te vinden over de inzet van ervaringsdeskundigen in de zorg (en daarbinnen voornamelijk dan ook nog in de sector van de GGZ), maar er is nog weinig kennis over hun inzet in het sociale domein. We voelden ons in dat opzicht ook pioniers

9.5 Strategieën van professionals

Het viel mij tijdens de lunchgesprekken op dat het voor sommige professionals niet duidelijk was welke rol zij geacht werden te vervullen. Kenmerkend daarvoor vond ik de uitspraak van een professional:

“Het is niet onze taak om met mensen in gesprek te gaan. In principe zijn wij er om diensten te verlenen.”

Met de introductie van responsiviteit probeerde ik ook het concept van ‘normatieve professionalisering’ bespreekbaar te maken. Het gaat daarbij immers om het expliciet zoeken naar wat het leven voor een ander tot een goed leven kan maken. Deze vorm van professionaliteit zou nauw aan kunnen sluiten bij de kernwaarde van het krachten-

perspectief. Maar omdat het gaat om iets dat normatief is, waarbij de ene professional dus een andere opvatting kan hebben dan de andere, bleek tijdens de gesprekken dat consultants daar huiverig voor zijn. Dat neemt niet weg, dat uit de ingebrachte casuïstiek naar voren kwam dat consultants in hoge mate blijken te geven van hun normatieve professionaliteit.

Hans van Ewijk³⁹⁰ noemt een aantal dilemma's, waarbij door professionals vaak normatieve, ethische afwegingen moeten worden gemaakt, zoals privacy tegenover ingrijpen, respect tegenover interventie, betrokkenheid tegenover distantie, vertrouwelijkheid tegenover maatschappelijk belang.

Dit soort dilemma's kwamen veelvuldig aan de orde tijdens casus overleggen. Maar ook tijdens de lunchgesprekken vertelden professionals mij over de strategieën die zij hanteren om met dergelijke dilemma's om te gaan.

Een van de professionals, die al vanaf de implementatie van de Wmo in 2007 in onze gemeente bij de uitvoering betrokken was, had als strategie om heel dicht bij de vraag van mensen te komen door vooral goed te luisteren:

Ik vind dat we met mensen het gesprek moeten aangaan. Eerst luisteren naar mensen, voordat je zegt: "het kan niet".

Ze vertelde mij hoe zij omgaat met een aanvraag voor huishoudelijke hulp. Als ze naar mensen toeging om dat te bespreken had ze zelf wel een beeld van wat er volgens de daarvoor geldende richtlijn ongeveer nodig zou zijn:

Ik vraag altijd aan mensen: "wat denkt u zelf?" En dan zeggen ze: "ja, nou eh..." En dan komen ze meestal wel rond die indicatie uit. Er zijn er maar weinig die het volledige willen. Dan zeggen ze: als ik er een half uur bij heb, dan is het goed. Als ik zelf ga rekenen, dan kom ik op 4 uur. Maar zij komen op 2 ½ uur uit. Dan ga ik niet zeggen: "u heeft recht op 4 uur hoor." Maar ik ben ook wel zo, dat als mensen drie uur nodig hebben, dat ik dan niet zeg: "zullen we eerst eens met 2 uur beginnen?" Dat doe ik dan ook niet.

Ik denk ook wel: "je moet het maar eens hebben, dat je niks kan tillen, dat je overal afhankelijk van bent. Je redt het niet in 2 uur. Ik doe nu zelf mee met schoon thuis. Dan zie je toch ook: hoeveel kan je in die tijd doen? Wat is reëel? Je kan daarin niet de bedden verschonen, niet je strijk, niet je kastjes van binnen. Dan doen ze alleen stoffen en stofzuigen, de badkamer, de keuken en het toilet. Dat doen ze in 2 uur. Maar als je ramen dan een keer gezeemd moeten worden, dan blijft iets anders liggen. Nou doe ik dat dan zelf wel, maar als je dat niet kan? Dan blijft dat liggen."

Ik vertelde haar dat mij ter ore was gekomen dat iemand uit Huizen naar de rechter was gestapt, omdat ze niet de huishoudelijke hulp kreeg die zij nodig had. Het gebeurt niet vaak

³⁹⁰ Ewijk, H. van (2010). P.56

dat iemand om die reden de gang naar de rechter maakt. Voor mij was dat zelfs voor het eerst dat ik dat meemaakte. Ik wilde daarom eens met deze mevrouw praten, gewoon, met behoud van al haar rechten.

In het gesprek dat ik met haar had bleek het te gaan om de vraag of ze zelf in staat was om de was te doen. In het gesprek met een professional van de gemeente (later bleek het om een tijdelijke ingehuurd medewerker te gaan) had zij geantwoord op een vraag of ze zelf de was kon doen: "ik kan het wel proberen". Datzelfde had ze ook bij de bezwaarschriftencommissie gezegd. Er was dus twee keer vastgesteld dat deze mevrouw deze hulp niet nodig had. Toen ze bij mij binnenkwam lukte haar niet om een stoel over de vloerbedekking naar achteren te trekken. Ik dacht: "Nou, dan kan ze ook geen nat dekbed uit de wasmachine halen". Dat kon ik als leek wel zien. Ik wilde de professional niet afvallen, dus ik stelde vast dat deze mevrouw gezegd had dat ze wilde proberen om de was te doen en dat in die zin het besluit van die professional op dat moment wel correct was. "Maar nu hebt u het geprobeerd en dat vind ik heel goed van u. Maar het is niet gelukt. Dat betekent dat er een nieuwe beoordeling moet plaatsvinden, want ik kan dat als wethouder niet beoordelen". We spraken af dat er een nieuw gesprek zou gaan plaatsvinden. Ik heb toen tegen de teamleider gezegd: "stuur er even een ervaren consulent naar toe." Dat heeft ze ook gedaan. En dat bleek de consulent met wie ik nu in gesprek was. Zij herinnerde zich deze mevrouw goed.

Bij mij zei ze ook: "ja, dat kan ik wel." Ik heb toen gevraagd: "maar wat kan u dan wel?" Ik ben het in kleine mootjes gaan doen. Ze kon wel sorteren, ze kon de kleine stukken opvouwen, maar de rest moest overgenomen worden. Ik zei: "dan doet u toch wat u kunt? Maar u moet zich niet stoerder voordoen dan u bent." Er waren veel meer dingen die ze zei dat ze kon. Zoals strijken. Ik zei: "U bent nu al benauwd. Ik weet, als ik ga strijken, dan komt er stoom bij en daar kan ik benauwd van worden. Hoe kunt u nou zeggen dat u dat kunt?" Ja, zei ze, dan doe ik een half overhemd. En de volgende dag de rest. Ik zei: "dus eigenlijk kunt u het niet. Laten we wel zijn: als u nog niet eens één blouse kunt strijken, dan gaat dat dus niet. Dan kunt u beter uw energie besteden aan het wegzetten van de boodschappen".

Deze professional loste het probleem op door goed te luisteren en te kijken. Met één uur extra huishoudelijke hulp per week kon de was voor deze mevrouw worden gedaan. De procedure bij de rechter werd stopgezet. De betrokken professional zei hierover:

We moeten de norm van de inwoner in het oog houden. Als iemand zegt: "ik vind het wel goed om hier voor het raam naar buiten te zitten kijken", wie ben ik dan om te vinden dat hij elke week naar de klaverjasclub moet. Maar een ander zegt: "ik word gek in die stoel. Ik moet elke dag ergens heen." Moet ik dan zeggen: "twee keer in de week is voldoende?"

Ik ontdekte in het gesprek met deze professional dat zij de consulent was die het saunabezoek had geregeld waar de man op de wijkavond over had gesproken. Ze vertelde mij hierover:

Een man van 87 gaat met financiële steun van de gemeente drie keer per week naar de sauna in Almere. Hij is er hartstikke blij mee. Ik heb voor die man een taxipas geregeld.

En de saunakosten vergoeden we voor een groot deel uit de bijzondere bijstand. We moeten het niet in kaders doen. Niet zo van: als iemand oud is, mag hij naar de sauna. Als iemand eenzaam is en een hondje wil om mee te wandelen, dan wil ik best meezoeken naar een hondje, maar dat betekent niet dat het een rashond van zoveel duizend euro moet zijn. We willen er best naar kijken. Ook als hij het hondje zelf wel kan betalen, maar alles eromheen niet. Wat is nou echt van betekenis. Daar zoek je naar. Dat vind ik het leuke ervan en daar moeten we het weer met z'n allen over hebben.

Een responsieve basishouding begint, zoals deze professional het verwoordt, met echt naar iemand willen luisteren. Er zijn voor iemand, zijn of haar levensverhaal serieus nemen, maar vervolgens ook pragmatisch kunnen zijn en dingen mogelijk maken voor mensen. Te gemakkelijk wordt er vaak nog vanuit gegaan dat iets niet mogelijk is, omdat daar wettelijke- of organisatorische belemmeringen voor zouden zijn.

Ik hoorde van professionals dat luisteren ook belangrijk is als je niet direct iets voor mensen kunt doen. Het 'er zijn' voor iemand is soms al voldoende:

Het gesprek is voor mensen vaak al waardevol, ook als je niet direct iets voor mensen kunt doen.

Anderen merkten op dat 'iets betekenen voor iemand' ook kan inhouden dat je bewust niets doet:

Soms moet je iets doorbreken door een zetje te geven. We houden nu een patroon in stand. Je moet ook wel eens mensen dwingen om iets te doen, om zelf regie te nemen.

Niet perse direct: "wat gaan wij daaraan doen?" Maar: "wat zou jezelf kunnen doen en wat heb je daarvoor nodig?"

Als mensen echt niet gemotiveerd zijn om stappen te zetten, dan richten deze professionals liever hun energie op anderen.

(...) Sommige mensen, daar maak je ook werkgevers niet blij mee. Daar moet je ook wel een beetje om denken, anders doe je de deur naar bepaalde werkgevers dicht en die moet wel open blijven staan voor mensen die echt willen. Ik ga dan liever inzetten op mensen die echt willen.

Veel verhalen van professionals maakten ook zichtbaar dat zij soms gewoon, zonder er al te veel ruchtbaarheid aan te geven, pragmatische keuzes maken als die in het belang van betrokkenen zijn:

Vorige week hebben we ook geld voor een treinkaartje naar België gegeven. Ik had zoiets van: "die man heeft honger. Geef hem gewoon te eten." Die meneer was uit huis gezet door zijn vriendin. Hij kwam uit België. Hij had geen familie hier, helemaal niks. Dus hij heeft een week of twee op straat geslapen. En eigenlijk is hij hier naar toe gekomen van "ik weet niet meer

wat ik moet doen". Wij dachten: hij kijkt zo gek uit zijn ogen, zou hij ook gebruiken? Maar later dacht ik: hij is gewoon ondervoed. Hij heeft zo weinig gegeten dat hij gewoon waterige ogen had. Ik zei: weet je, in dit geval moeten we hem gewoon het voordeel van de twijfel geven. Geef hem desnoods een tientje mee dat hij een lunchpakket voor onderweg kan kopen en geef hem een treinkaartje naar België. En mocht het niet eerlijk zijn, dan heeft hij in ieder geval een kans gehad. Zo kon hij door zijn familie worden opgevangen. Hij had hier echt helemaal niemand. Daar word ik wel gelukkig van, dat iemand dan zo weer weg gaat. Ik denk dat we dit af en toe gewoon moeten doen. Ja, als dit voorkomt, dan moet je dat doen.³⁹¹

Theoretisch gezien is het 'aanpassen aan de organisatie' een mogelijke strategie van een professional. Het is mij opgevallen dat ik dit niet één keer bij een professional heb aangetroffen. Zinnen als "het is nu eenmaal zo" of "dat is van bovenaf nu eenmaal zo geregeld" heb ik wel gehoord, maar die werden vervolgens steeds aangevuld met verhalen waaruit blijkt dat de professional zich daar in individuele situaties weinig aan gelegen laat liggen. Het feit dat ik in onze ambtelijke organisatie zoveel voorbeelden van 'sluikwerk' heb gezien, stemt wel tot nadenken:

Nou ik heb ook wel een voorbeeld hoor, waarvan ik dacht: "dat accepteer ik niet." Het ging om een alleenstaande vader die op straat zou komen te staan. Zijn familie woont in Hilversum. Hij bleef in Huizen. Ik vond het zo schrijnend. Zij had een goedkope woning gekregen. Ik zei: "je moet sowieso bijstand aanvragen." Maar als hij de woningeigenaar zou inlichten dat hij de woning niet zou kunnen betalen, dan zou hij die woning niet mogen behouden. Dus ik heb gezegd: zeg even lekker niks en dien gewoon een aanvraag voor woonkostentoeslag in. Ja, sorry, maar die man wil ook gewoon voor zijn kinderen zorgen en hij is bezig met een rechtszaak om een aantal dagen voor zijn kinderen te mogen zorgen. Die man hoort niet op straat te komen. Die man, vind ik, hoort ook gewoon voor zijn kinderen te mogen zorgen. Als hij nu met die makelaar gaat bellen, dan zal die makelaar zeggen: "je hebt te weinig inkomen. Sorry, einde oefening. Het contract was op jullie beider naam, ik haal er een kruis doorheen. Ga er maar uit." Dat vond ik zo erg. Het was particuliere huur. Ik heb die man geadviseerd om gewoon even niks te zeggen tegen die makelaar en een aanvraag voor woonkostentoeslag in te dienen. Daar wordt een intake op gepland en dan komt hij met zijn woonkostentoeslag. Dan denk ik: het moet maar op deze manier gebeuren. Het is geen liegen, het is eigenlijk meer een soort van 'even niets vertellen'.

391 2016-07

In het verleden hebben wij tal van zogenaamde categoriale regelingen afgeschaft. We deden dit, omdat we vonden dat geen enkele situatie gelijk is en dat professionals gewoon het gesprek met mensen moeten voeren alvorens voorzieningen toe te kennen. Ik vond het wel confronterend om te horen waartoe dit in de praktijk soms bleek te leiden. Professionals hadden er bijvoorbeeld veel moeite mee dat de categoriale regeling voor 65+ ers was afgeschaft:

Ouderen met alleen AOW hebben het nu echt arm. Er is geen enkele regeling meer voor ze. Iedereen vindt het fijn om een abonnementje te hebben of om naar de sportschool te kunnen gaan. We hoeven toch niet alles wat gewoon is te verbijzonderen?

Als je iemand van ouder dan 65 jaar toch 175 euro voor sporten toekent, dat is soms lastig om te motiveren op grond van leeftijd of beperkingen. Maar soms zijn het mensen, die zijn helemaal alleen. En op dat zwemmen zien ze nog eens iemand en spreken ze nog eens iemand. Dat doe ik dan ook maar een beetje... dat ze gezondheidsklachten hebben.

Maar buiten dat, dat ze ook geen sociale contacten hebben. Ze hebben amper contact met de familie. Ze kunnen niet met de burens. En met fitness staan ze toch naast iemand met wie ze even kunnen spreken.³⁹²

Kennelijk heeft de keuze voor individueel maatwerk geleid tot dit soort motiveringsproblemen. En dat was nu juist precies de reden waarom we meer maatwerk wilden. Ook in deze situaties is er dus sprake van sluikwerk. En het geeft wel te denken hoe professionals dat doen:

Je zeilt er wel omheen, maar daarna zit je net zo lang te typen tot het binnen de regels past. Anders heb je de kwaliteitsmedewerker, die zegt: ho, ho. (...)

Ik kan zorgen dat het aan de criteria voldoet. Negen van de tien keer kan ik het zo afgeven. Zo dat het er precies staat zoals de juristen het willen lezen.

Illustratief voor de spagaat waarin professionals soms verkeren bij het binnen de regels zien te persen wat ze eigenlijk al hebben besloten te zullen doen, is onderstaand gesprek tussen mij en enkele professionals. De eerste professional brengt het volgende probleem naar voren:

Een alleenstaande moeder met drie kinderen werkt voor haar geld. Ze zit op zo'n 1500 tot 1600 euro per maand. Ze vraagt of ze in aanmerking kan komen voor een bijdrage in de kosten voor het sporten van de kinderen. Wij hanteren 110% bijstandsnorm. Dan denk ik: dat vind ik nou

392 2016-06

jammer. We zijn te hard tegen moeders die zitten met het contributiegeld voor hun kinderen. Hun besteedbaar inkomen is laag. Vaak moeten ze ook gemeentebelasting ophoesten, wat een hele hoop geld is. Waternet moet opgehoest worden, waterschapsbelasting. Dan zitten ze zo rond de 700 euro, pak hem beet. Ze mogen het soms wel in gedeelten betalen. Ja, dan zit je dik boven die 110%. Je komt in de toetsing terecht. Het komt er niet doorheen. Ik zou het die mevrouw echt heel erg gunnen. Dat ook haar kinderen normaal kunnen sporten, zoals kinderen in de bijstand dat ook kunnen. Dat is toch apart he, maar dat is zo.

Een tweede professional zegt:

Het verschil is ook gekomen doordat de norm voor een alleenstaande ouder is verlaagd. Het was eerst 1200. Nu 928. Als je daar 110% van neemt. Ik denk dat de rekenregels heel verkeerd zijn. Ik denk dat er veel teveel mensen worden afgewezen, dat er gesteld wordt van ja, 110%. Maar ik zou geen 110% van die 928 euro nemen. Ik zou dan de 90% van 100 % nemen. Want dat is de alleenstaanden norm, dus die draagkrachtnorm, als je die goed toepast, dan wordt al een heleboel opgelost. Je moet soms creatief zijn.

Daarop zegt een derde professional:

Ja, daarom zeg ik: "waarom moeilijk doen als het makkelijk kan." Pak de gemiste huurtoeslag ... Je kunt bij een draagkrachtonderzoek ook opnemen: gemiste huurtoeslag. Want die mensen die net even iets meer inkomen hebben, die krijgen ook minder of geen huurtoeslag. En als je dan de gemiste huurtoeslag erbij optelt, dan zit je aan een lagere feitelijke draagkracht. Dan zou je wel naar die 110% kunnen toewerken. Dan heb je er ook een berekening achter en is het niet alleen emotioneel gestoeld, maar ook juridisch.

De drie professionals vinden eigenlijk dat deze moeder een bijdrage in de kosten voor het sporten van de kinderen zou moeten krijgen. Ze kijken daarbij ook naar de kostenkant. Ook hier spelen weer persoonlijke ervaringen een rol:

Het is veel meer hoor. Mijn kinderen zitten op voetbal. Dan zit je al op contributie van 180 euro. Dan kleding via de club, een trainingspak, dan zit je al op 300 euro. En als je dan pech hebt en je schoenen gaan stuk tijdens het seizoen ...

Zij constateren alle drie dat de kosten voor sporten van drie kinderen voor deze moeder behoorlijk kunnen oplopen, maar ook dat ze voor iemand die 1500 tot 1600 euro in de maand verdient met al hun creatieve rekenmethodes geen oplossing kunnen vinden die een objectieve toets kan doorstaan.

Overigens wordt ook als er qua rekenmethodes wel oplossingen mogelijk zijn gediscussieerd over de rechtmatigheid van gekozen oplossingen.

We zien dat er best wel verschillend wordt gewerkt. Zo neemt iemand tandartskosten in behandeling en zegt: “nee, die worden niet vergoed als iemand geen tandartsverzekering heeft.” De één zegt: “we nemen het in behandeling en we trekken er 150 euro vanaf. Dat had hij gekregen als hij wel een tandartsverzekering had gehad.” De ander zegt: “nee, het staat duidelijk in de regels: ze moeten gewoon een tandartsverzekering hebben.” Dus ook daar wordt anders mee omgegaan.

Kijk, iedereen moet een basisverzekering hebben plus aanvullend. Als tandartskosten hoger zijn, dan heeft hij dus recht op het meerdere. Maar als hij geen aanvullende verzekering heeft, dan mist hij alleen het stukje dat hij uit de aanvullende verzekering zou krijgen. Dus alleen dat stukje mist hij. Niet alles.

Maar daar gaan mensen dus verschillend mee om. Want dan spaar je verzekeringskosten uit, als jij geen aanvullende verzekering hebt. En soms, dat is wel een hele moeilijke, zijn mensen niet aanvullend verzekerd omdat ze eruit zijn gegoooid door de zorgverzekeraar wegens wanbetaling.

Mensbeelden van professionals komen tot uiting in de strategieën die zij kiezen. Een professional met een communair mensbeeld, die ook normatieve opvattingen heeft over het gedrag van mensen, handelt daar ook naar:

Ik had vorige week donderdag een meisje van 21 die een uitkering kwam aanvragen. Ik vroeg: “waarom ga je niet naar school?” “Nou, ik vind school niet leuk.” Ik heb zelf ook een dochter van 21. Ik zei: “vertel me, wat vind je niet leuk?” “Ja, ik vind school niet leuk.” Ik zei weer: “maar wat vind je dan niet leuk?” “Ja, alles.” Ik zei: “maar nou heb je me nog steeds niks verteld. Je kan zeggen dat je de leraren niet leuk vindt, of de school niet leuk vindt waar je op hebt gezeten.” Het kind zegt: “ik hoef die uitkering niet.” Maar ik zei: “daarover gaat het toch niet? Je kan zeggen: ik wil een thuisstudie doen. Je kan zeggen: ik vind een grote klas niet leuk.” “Ja, alles, de school en alles vind ik niet leuk.” Ik zeg: “nou, dan ga ik je aanmelden bij de Tomingroep, dan kan je daar morgen aan de slag.” Ze belt me later terug: “ik heb een baan. Ik hoef die uitkering niet”³⁹³.

Er zijn ook strategieën waar een meer romantisch mensbeeld in tot uitdrukking komt. Professionals proberen actief te zoeken naar de ontwikkelingskansen van mensen. In de zogenaamde ‘trendrede’ van 2018 wordt dit actief zoeken naar mogelijkheden van mensen

393 2016-07

als trend gesignaleerd: *“Mensen die moeite hebben hun leven waardevol op te bouwen en die nu nog door het systeem heen vallen, krijgen hulp om hun individuele veerkracht te vergroten. Die veerkracht is essentieel om vooruit te komen in een samenleving die alleen maar complexer wordt”*.³⁹⁴

Maar deze professionals zien ook wat voor mensen qua ontwikkeling nog maximaal haalbaar is.

Nou, ik denk dat sommige mensen niet meer in een hokje zijn te plaatsen. Ze kunnen niet meer en daarom willen ze ook niet. Als ze al zo lang ... ik denk dat je dan hun hele leven gaat verstoren. Ik denk niet dat je het voor een gezin dan beter maakt als ze zo nodig moeten werken. Je weet niet wat je dan ook weer kapot maakt.³⁹⁵

Afhankelijk van de ruimte die professionals krijgen van de organisatie waarin zij werkzaam zijn hanteren zij het nodige sluiwerk. Het lijkt er echter ook op dat die strategie samenhangt met aannames en overtuigingen, met het eigen mensbeeld van professionals. En daarmee zijn de thema's die ik in mijn raamwerk voor het duiden van responsiviteit heb gevonden herkenbaar, maar lopen ze veel vloeiender in elkaar over dan ik aanvankelijk dacht en ze zijn ook van invloed op elkaar.

9.6 Controle en verantwoording

Tijdens een lunchgesprek vroeg ik aan een professional wanneer zij vond dat ze goed werk had geleverd. Haar antwoord was: *“Ik vind het belangrijk dat mensen weer hoop hebben. Dat ze weer verder kunnen.”*

Ik vroeg toen aan de groep: *“stel dat dit voldoende motivering zou zijn voor de verantwoording. Dat jullie gewoon zouden kunnen rapporteren dat je iemand weer hoop hebt gegeven en dat die persoon weer verder kan. Je geeft aan wat dit gekost heeft en klaar.”* Daar werd lacherig op gereageerd. Maar de professional die dit naar voren bracht antwoordde: *“Als dat eens zou kunnen!”*

Waarom zou dat eigenlijk niet kunnen, vroeg ik mij af. Het zou een enorme hoeveelheid administratief werk kunnen besparen. En de aanvullende administratieve verantwoording zou er door deze professional immers gewoon bij verzonnen worden, om aan de verantwoordingsvereisten te voldoen, terwijl de betekenis van haar handelen voor de betreffende inwoner er niet anders door zou zijn.

³⁹⁴ <http://trendrede.nl/wp-content/uploads/2016/01/def.-Trendrede-2018-lowres.pdf>

³⁹⁵ 2016-07

Ik stelde die vraag ook aan de beleidsambtenaren die de kwaliteitscontrole doen. Zij keken me wat meewarig aan. Het zou volgens hen ondoenlijk zijn om normatieve overwegingen als “ik heb iemand hoop gegeven” objectief en controleerbaar te maken.

Onze tijd kent een enorme behoefte aan verantwoording. Het liefst in cijfers. In de afgelopen drie jaar hebben we in onze organisatie een uitgebreid systeem van interne verantwoording ontwikkeld, op basis van wettelijke vereisten, wensen vanuit de gemeenteraad, opvattingen van de accountant en van de (juridische) kwaliteitsafdeling en wensen vanuit het Rijk.

Maar de cijfers zeggen mij niet zoveel als het antwoord van de professional die zegt dat zij iemand hoop gaf en iemand in staat stelde om weer verder te gaan. Cijfers stillen ogenschijnlijk de honger naar verantwoording over geleverde prestaties. Maar cijfers zorgen ook voor schijninzicht en voor een cultuur van afrekenen. Het driegesprek over de mogelijke financiële bijdrage voor het sporten van de kinderen geeft al aan hoe ingewikkeld we het allemaal hebben gemaakt. Tegelijkertijd leert het ons ook, dat professionals die het deze mevrouw ‘gunnen’ net zo lang zullen zoeken, tot de motivatie om dit wel te doen binnen de regels te verantwoorden is. Het is aan de andere kant ook niet zo dat we bij de overheid de cijfermatige verantwoording volledig kunnen vervangen door het goede gesprek.

Als bestuurder was ik vooral in twee vragen geïnteresseerd. Doen we dingen die echt voor onze inwoners van betekenis zijn? En kom ik aan het eind van het jaar onder aan de streep financieel goed uit? Voor dat laatste is natuurlijk ook cijfermatige informatie nodig. Een goede boekhouding met een jaarlijks goedgekeurde accountantscontrole biedt mij inzicht of we financieel uitkomen. Dat is dus ook nodig. Maar dit zegt nog niets of onze inwoners met al dat uitgegeven geld daadwerkelijk geholpen zijn.

Uit mijn in de praktijk opgedane kennis van de strategieën van onze professionals ben ik hoe langer hoe meer tot de conclusie gekomen dat we een verantwoordingssysteem hebben gecreëerd dat veel tijd en geld kost, maar weinig zichtbaar maakt van wat er werkelijk in de relatie tussen professionals en inwoners gebeurt. Het is mijn stellige overtuiging dat we naar een ander verantwoordingsmechanisme moeten, dat meer recht doet aan de complexiteit van zaken die zich binnen het sociale domein aan ons opdringen. Onderstaand citaat van een gesprek met een professional geeft aan hoe het in ieder geval niet moet:

Dat zijn nou dingen waar ik helemaal gek van wordt. Jeugd. Vader, moeder, kindje van vijf jaar. Hebben een indicatie en willen een uitbreiding van de indicatie. Ze komen bij mij. Het is een heronderzoek, dus ik heb alles nog niet compleet. Dan zeg ik: zet vast op het contactformulier je handtekening, van vader en moeder dus, dat jullie akkoord gaan met de aanvraag. Kopieën van legitimatiebewijs erbij. Dan heb ik het aanvraagformulier en dan zet ik daaronder: zie handtekeningen op het contactformulier op die datum. Dan krijg ik het terug, want de aanvraag is niet ondertekend. Nou, dan plof ik. Dan komt de stoom uit mijn oren. Je kan het toch zien dat die mensen getekend hebben! Maar het komt er niet door. De handtekeningen moeten gezet. Dan denk ik, wat een ambtenarij. Rot op zeg. Dan krijg ik haast de neiging om zelf m'n handtekening te zetten, maar dat

mag niet. Gelukkig was de vader een collega van ons. Dus ik loop naar boven en ik zeg: Luister. Gezeur. Wil jij hier nu je handtekening zetten? Neem het tussen de middag even mee naar huis, laat je vrouw tekenen, dan ben ik ermee klaar. Maar is het nou geen collega, dan moet ik het opsturen. Voordat je het terug hebt met de post, dan ook nog hopen dat het niet kwijt raakt. Het kind krijgt twee weken geen hulp. Wat is nou belangrijk? Ik heb toch handtekeningen laten zetten? Ik vind het al heel wat dat ik eraan gedacht heb. Weet je wel? Zo. Dan denk ik: rot op met je regels.

Een andere professional heeft een pragmatische oplossing voor de financiële verantwoording, die eigenlijk ook al weergeeft dat we anders moeten leren denken over ons systeem van interne verantwoording:

Nou, ja. We hebben een controletolerantie van een bepaald percentage. Je mag op het participatiebudget bijvoorbeeld tot 6 ton binnen de foutmarge blijven van de accountant. Nou, voordat je zoveel fouten gemaakt hebt. De accountant gaat hiermee akkoord. Je moet natuurlijk niet al te grote fouten maken, maar ja, dan zal je eens iets fout gedaan hebben. Dan zegt de accountant: ja, dat is een fout.

Belangrijker dan cijfers vind ik professionals die de ruimte durven nemen om zo nodig onorthodoxe keuzes te maken. Er is vertrouwen in onze professionals nodig, waardoor zij durven te vertellen wat zij werkelijk doen en daarbij past geen cultuur van afrekenen. Door het vertrouwen dat professionals mochten hebben in de bestuurlijke rugdekking die zij zouden krijgen als zij kunnen uitleggen dat zij doen wat in specifieke situaties voor mensen van betekenis is, lieten zij zich niet hinderen door de schotten in de budgetten die er nog steeds zijn binnen het sociale domein. Zo hebben professionals bijvoorbeeld na overleg met mij mensen die formeel onder het regime van de Wlz vallen toch extra begeleiding of huishoudelijke hulp verstrekt om een opname in een verpleeghuis te voorkomen. Zo werd een statushouder, van wie vrouw en kinderen bij hem wonen die nog geen status hebben, toch een extra (gezins)uitkering toegekend om schulden te voorkomen. Dit soort beslissingen zien we nooit terug in cijfermatige verantwoording. Daarvoor zijn de verhalen van professionals nodig en professionals vertellen dat alleen als er sprake is van vertrouwen. Als dat vertrouwen er niet is, dan wordt dit via sluiwerk opgelost en blijven dit soort dilemma's onbesproken.

Professionele normen kunnen een beperking voor responsiviteit opleveren, als de professional niet bereid is tot perspectiefwisseling. Het is daarom belangrijk dat professionals hun eigen professionele normen spiegelen aan die van hun collega's. In het teamoverleg, de casusbesprekingen en de onderlinge intervisie wordt dan ook voortdurend de vraag gesteld: "Kan je er ook anders naar kijken?"

Dit betekent dat we bij de introductie van responsiviteit ook fundamenteel anders zijn gaan kijken naar evaluatie en reflectie van professionals op de eigen afwegingen. In het dienstverleningsconcept beschreven we dat als volgt:

Om een integrale aanpak te borgen werken we volgens het vier-ogen principe. Ieder Plan van Aanpak wordt integraal besproken met een collega vanuit een andere discipline. Als er sprake is van een gezin met kinderen, dan kijkt een jeugdconsulent standaard mee. Dit wordt standaard aan de inwoner verteld en als het voor de privacywetgeving nodig is, dan laten we de inwoner hiervoor een verklaring tekenen.

Van een collega met een andere discipline wordt een actieve inbreng verwacht. Hij of zij moet instemmen met het plan, de gestelde doelen en de voorgenomen maatregelen. Als ondersteuning vanuit een andere discipline nodig is, dan worden over de afhandeling onderling afspraken gemaakt. Hierover wordt in het Plan van Aanpak aan de inwoner teruggekoppeld.

Het vraagt om goede begeleiding en ondersteuning van leidinggevendenden die evaluatie en reflectie moeten faciliteren en die voor professionals mogelijkheden moeten kunnen bieden om daarvoor tijd en ruimte vrij te maken. Zo kunnen diepgaande gesprekken ontstaan over de rauwe, complexe werkelijkheid, de moeilijke afwegingen die professionals dagelijks maken en de wijze waarop bestuurders en leidinggevendenden hen daarbij kunnen helpen. Ook raadsleden krijgen pas een eerlijk beeld vanuit de praktijk. Sinds kort doen professionals én ervaringsdeskundigen daarom hun verhaal in de raadscommissies. Daarmee krijgen raadsleden veel meer informatie dan de grote hoeveelheid, vaak nietszeggende, cijfermatige informatie die zij voorheen vaak ook slechts ter kennisgeving tot zich namen. Mijn definitie van responsiviteit aan het begin van mijn onderzoek was: Het vermogen van professionals om te kunnen inschatten wat werkelijk voor de ander van betekenis is'. In mijn eigen organisatie heb ik gezien dat het vermogen om dat in te schatten bij verreweg de meeste professionals wel aanwezig is. Maar om ook daadwerkelijk te kunnen doen wat van betekenis is, pasten zij zich met grote hoeveelheden 'sluikwerk' aan de situatie aan en wisten zij hun afwegingen in individuele situaties zo te presenteren, dat die alsnog binnen de regels konden worden ingepast.

9.7 Samenwerking met instituties

In mijn conceptuele raamwerk voor het duiden van responsiviteit noemde ik formele regels en professionele normen beperkingen voor responsiviteit. Ik heb gezien dat de formele regels vooral leiden tot sluikwerk. Daarmee hoeven zij niet per se beperkingen voor

responsiviteit op te leveren. Het sluiwerk kost wel veel meer tijd dan strikt noodzakelijk om te doen wat voor mensen van betekenis is. Ook een gebrek aan tijd kan, net als andere organisatorische zaken, zoals gebrekkige ICT, onvoldoende training en opleiding of onvoldoende budget, beperkingen voor responsiviteit opleveren. Dat geldt ook voor een gebrek aan vertrouwen vanuit het bestuur of vanuit het management.

Dat ook verwachtingen uit de samenleving kunnen leiden tot een risico voor responsiviteit, ben ik niet tegengekomen. Wel dat professionals vanuit hun eigen normen en waarden inschatten hoe er vanuit de samenleving gereageerd zal worden op de keuzes die zij maken. Ik heb echter niet de indruk dat zij die verwachtingen uit de samenleving leidend laten zijn. Wat mij wel is opgevallen, is dat professionals in de diverse instituties in het sociale domein verwachtingen hebben van professionals die werkzaam zijn voor de overheid en dat die verwachtingen veel meer van invloed lijken te zijn op hun responsiviteit. Uit tal van verhalen blijkt, dat het onze professionals niet lukt om van betekenis te zijn voor anderen als zij daarin niet de verbinding kunnen leggen met de instituties die onderdeel moeten zijn van de oplossing.

Ik ben in contact gekomen met een jongen van 23 jaar. Slaande ruzie thuis. Die jongen heeft zoveel geblowd. LSD, 9 soorten gebruikt, zijn hoofd is kapot, 23 jaar! Nu heeft hij daardoor epileptische aanvallen. Als het epilepsie is. Nu heb ik hem zover, dat hij naar het epileptisch centrum gaat. Daar moet hij 2 weken opgenomen, worden en dan gaan ze bekijken of hij echt epilepsie heeft. Hij is loodgieter, maar ik ga hem niet het dak op sturen. Die verantwoordelijkheid kunnen we niet nemen. Ik heb met hem op 5 juli een gesprek gehad bij het epilepsie centrum. Het is nu oktober en hij staat nog steeds op de wachtlijst. En ik kom er niet doorheen. Ik heb gebeld. En dan werden ze nog pissig op mij ook. Zo van waar bemoeit u zich mee. Hij staat op een wachtlijst. Nou hebben we alles ingeregeld. Schulden zijn ingeregeld. En ik zit nu al drie maanden te wachten. Ik kan niet verder. Hij zou gegijzeld worden. Ik heb overleg gehad met de wijkagent. Want als hij opgenomen wordt op woensdag en donderdag wordt hij gegijzeld, dan kan ik opnieuw beginnen. Ik heb uitgelegd: dit is het geval. Dus je moet hem even niet gijzelen. Als hij gegijzeld wordt, dan ben ik mijn hele traject kwijt. Daar staan ze wel voor open bij de politie hè? Dat is prima.³⁹⁶

De WRR schreef in een rapport over maatschappelijke dienstverlening dat er toenemende spanning aan het ontstaan is tussen het institutionele regime waarbinnen de verschillende sectoren functioneren, de oriëntatie waarmee de dienstverlenende instellingen en de

396 2016-08

daar werkzame professionals opereren en de vraag die mensen ten aanzien van die instellingen articuleren. Daardoor sluiten de verschillende belangen, taken, eisen en behoeften onvoldoende op elkaar aan of werken zij elkaar tegen, waardoor de feitelijke dienstverlening(en de dienstverlener) in de knel komt.”³⁹⁷ Ik vermoed dat dit een veel grotere beperking voor responsiviteit oplevert dan verwachtingen vanuit de samenleving. De professionals van het interventieteam liepen dagelijks tegen soortgelijke problematiek aan in de verslavingszorg, bij woningcorporaties en in de veiligheidsketen. Gerritsen³⁹⁸ pleit in zijn proefschrift onder meer voor casusgericht werken en voor de inzet van een ‘ketenregisseur’. Dit bleken in mijn eigen praktijk ook elementen te zijn die voorwaardelijk zijn voor responsief gedrag door professionals, met dien verstande, dat de inzet van een ketenregisseur in onze organisatie geen aparte persoon was, maar een rol (ketenregie) die door alle professionals in de uitvoering werd uitgeoefend. Dat werd soms problematisch, als in andere instituties ook professionals waren die meenden de rol van ‘ketenregisseur’ te moeten vervullen. Soms waren er dan wel oplossingen denkbaar, maar dan moesten al die instanties met hun eigen ‘regisseurs’ daarin willen meebewegen. Verschillende institutionele belangen verzaagden dan oplossingen voor betrokkenen, of stonden die oplossingen zelfs in de weg. Een professional van het interventieteam vertelde mij dat hij vaak 20% van zijn tijd bezig is met de situatie van de betreffende inwoner en 80% met het overleg dat daarvoor nodig is met al die betrokken instanties. Ik werd regelmatig geconfronteerd met situaties waarvoor ik ook niet altijd een oplossing kon vinden, anders dan hoger in de hiërarchie aan de bel te trekken als mij dat werd gevraagd. In het belang van een oplossing in een concrete casus, waarbij het maar niet wilde lukken om er gezamenlijk uit te komen, was dat een laatste redmiddel, maar dat frustreerde de betrokken professionals enorm. Wat mij dit heeft geleerd is dat het niet zozeer van belang is wie uiteindelijk de titel ‘regisseur’ heeft, maar dat het van groot belang is dat er iemand is die doorzettingsmacht heeft. Het zou niet nodig moeten zijn dat het tot op het niveau van bestuurders moet worden getild om uiteindelijk voor mensen iets voor elkaar te krijgen. Maar ik kon daarvoor zelf geen andere oplossing vinden.

9.8 Maatwerk kost tijd

De toegenomen complexiteit binnen het sociale domein maakt dat in individuele situaties veel vaker maatwerk nodig is. Een professional vertelde mij:

Ik ben wel 1 ½ uur of 2 uur met een eerste gesprek bezig. Laatst had ik een gesprek van

³⁹⁷ WRR, Bewijzen van goede dienstverlening, rapport nr. 70, Amsterdam 2004, pp. 9-10.

³⁹⁸ Gerritsen, E. (2011), P. 19

meer dan 3 uur. Het was een en al –nou ja, grof gezegd- één bak ellende. Dikke schulden, bijna huisuitzetting, deurwaarders. Die man heeft longkanker en zou in december overleden moeten zijn, maar gelukkig voor hem is hij er nog. Er moest intensieve begeleiding opgezet worden die hem bij de administratie ondersteunt enzovoort. Nou, ik ben daar meer dan 3 uur mee bezig geweest. Begeleiding, contacten met woningbouw, dat heb ik ook besproken met de andere wethouder. Een huurverlaging, want hij had een veel te hoge huur, die mensen moesten verhuizen ...

Voordat je er hulpverleners opzet, moet je dat doen. Vanuit de kant van de mensen zelf, die hebben het ook geprobeerd, maar ze komen niet verder. Wij hebben toch meer invloed op bepaalde instanties en we weten de weg ook. En nu gaat het goed. Alleen ja, dan ben je toch 3 maanden verder voordat alles loopt en je het een beetje kan loslaten.

Het hebben van voldoende tijd voor gesprekken met inwoners bleek uit de verhalen van professionals bijna altijd een voorwaarde voor responsiviteit. Iedere professional in onze organisatie begreep dat het nodig is om efficiënt met de beperkt beschikbare tijd om te gaan. Maar de te grote werkdruk waar zij kort na de decentralisaties in 2015 mee te maken kregen maakte ook zichtbaar dat er een grens is aan wat nog aanvaardbaar is om te kunnen blijven doen wat werkelijk van betekenis voor mensen is. Als er te weinig tijd is, dan worden vaak oplossingen gezocht in een administratieve afdoening van vragen. Vaak bleek dan later dat die oplossingen niet passend waren voor de situatie van de mensen die het betrof. Soms lieten die mensen niets meer van zich horen. Maar vaak kwamen ze later terug en was het probleem vele malen complexer geworden, waardoor ook weer veel extra tijd nodig was om het op te lossen.

In onze organisatie hadden we de behoefte om ongeveer in beeld te krijgen hoeveel tijd gemiddeld genomen beschikbaar moet zijn voor onze professionals om hun werk zodanig te kunnen doen, dat zij daadwerkelijk van betekenis konden zijn voor mensen. In managementjargon werd dat ‘caseload’ genoemd. Het management had die informatie nodig, om te bepalen aan hoeveel professionals een vast contract zou kunnen worden aangeboden. Hoewel diverse (kennis)instituten in het sociale domein daarvoor werden benaderd, bleek die informatie niet beschikbaar te zijn. Veel gemeenten pionieren hier nog in.

Het werken in multi-disciplinaire teams (door onze professionals zelf Spiegelteams genoemd), waarbinnen alle beschikbare informatie voor een integrale dienstverlening aan inwoners beschikbaar zou moeten zijn, werd zo ingericht, dat de professional die het meeste kennis van zaken had m.b.t. het primaire probleem van de inwoner, vaste contactpersoon voor die inwoner zou worden. Op basis van een eigen inschatting door professionals werd besloten om vooralsnog uit te gaan van een caseload van 75 tot 80 mensen voor professionals die zich voornamelijk bezig hielden met vraagstukken rond werk en inkomen en re-integratie op de arbeidsmarkt (de Participatiewet). Een verdeling

van dossiers van mensen met een of meerdere Wmo voorzieningen bracht de caseload per professional met Wmo als specialisme op 230 mensen. In de jeugdzorg werd, met hulp vanuit het NJI³⁹⁹ uitgegaan van 40 gezinnen per jeugdconsulent, naast de professionals die meer gespecialiseerde taken moesten uitvoeren. De professionals met een specialisatie in het leerlingenvervoer kregen een caseload van circa 150 kinderen per professional. Voor schuldhulpverlening werd vooralsnog uitgegaan van een caseload van 115 huishoudens per professional. Voor het interventieteam werd de caseload vastgesteld op 25 tot 30 mensen per professional. De tijd zal moeten leren in hoeverre deze aantallen reëel zijn en of het voor de betreffende professionals haalbaar blijft om onder deze omstandigheden voor mensen te kunnen doen wat werkelijk van betekenis is.

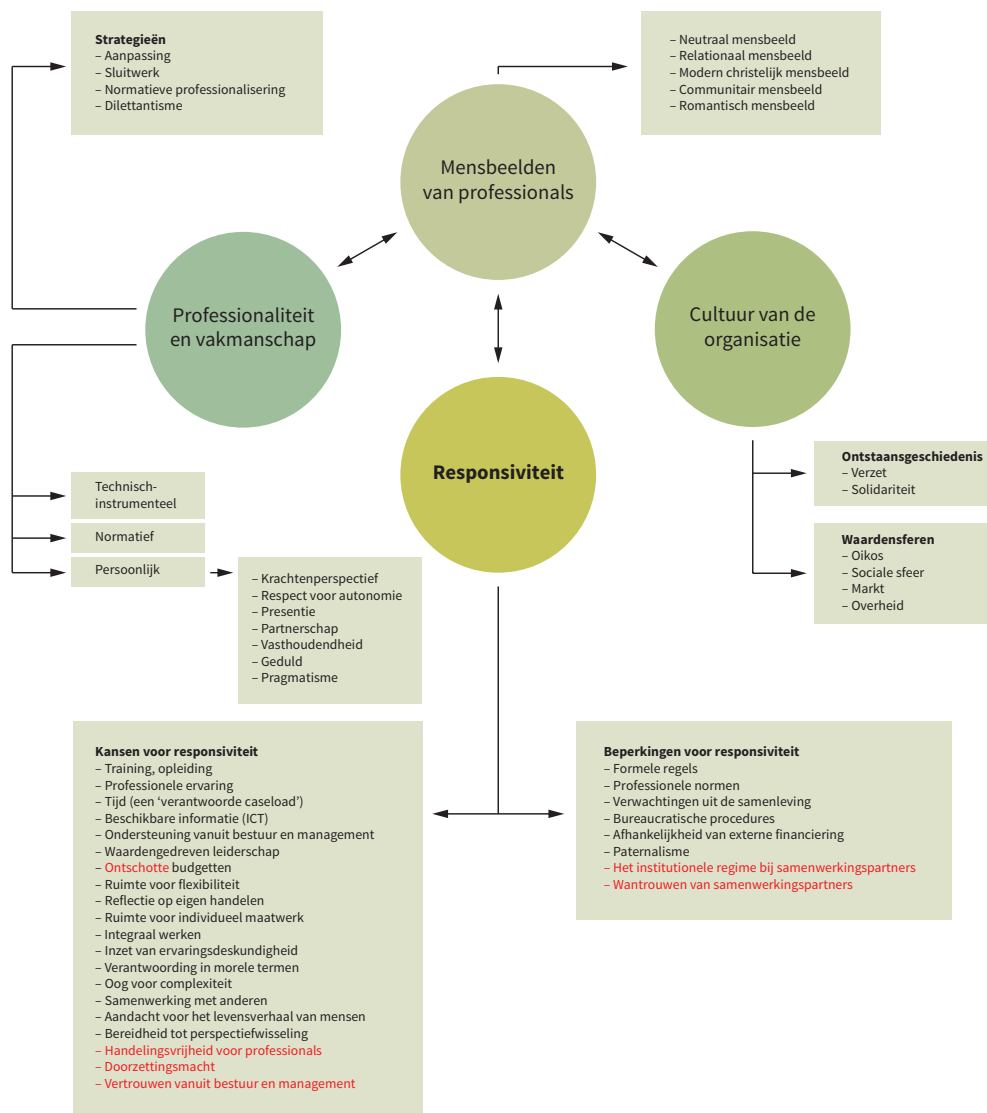
Bij de introductie van het concept responsiviteit in mijn eigen uitvoeringspraktijk heb ik het conceptueel raamwerk voor het duiden van responsiviteit, zoals ik dat werkende weg in de voorgaande hoofdstukken zelf had geconstrueerd, ook weer verder uitgebreid.

Het raamwerk is nooit 'af'.

De voorwaarde voor responsiviteit is dat er vertrouwen is in de professionals, door zowel het bestuur als door het management. Die constatering heb ik in het raamwerk nog toegevoegd. Dat geldt ook voor het door mij geconstateerde risico voor responsiviteit als institutionele belangen van partners waarmee moet worden samengewerkt oplossingen voor mensen in de weg staan. In die situaties is het van belang dat ergens –bij voorkeur zo laag mogelijk in de organisatie- handelingsvrijheid en doorzettingsmacht is belegd. Vertrouwen in professionals is belangrijk voor responsiviteit en dat geldt ook als het gaat om professionals in de organisaties met wie wordt samengewerkt. Daar staat tegenover dat een cultuur van wantrouwen juist beperkend werkt voor responsiviteit.

Daarmee heb ik een laatste aanpassing aan het conceptueel raamwerk voor het duiden van responsiviteit gedaan. Dat betekent niet dat nu alles over het begrip responsiviteit zou zijn gezegd. Maar het raamwerk is nu wel zover ontwikkeld, dat het behulpzaam kan zijn als bril voor professionals, beleidsmakers, bestuurders en leidinggevendenden in het sociale domein, om naar hun eigen uitvoeringspraktijk te kijken. Het model kan ook behulpzaam kan zijn bij het wetenschappelijk debat over responsiviteit in het sociale domein en ik verwacht dat dit ook kan helpen om daarbij meer de verbinding te kunnen leggen tussen theorie en praktijk.

399 Nederlands Jeugdinstituut



Figuur 9.1: Zesde en laatste aanpassing conceptueel raamwerk voor het duiden van het begrip 'responsiviteit'

9.8 Wat nodig is

De introductie van het begrip van ‘responsiviteit’ in mijn eigen uitvoeringsorganisatie heeft mij veel meer gebracht dan uitsluitend inzicht in nieuw toe te voegen aspecten die verband houden met responsiviteit in het conceptueel raamwerk. Om responsief gedrag van professionals mogelijk te maken moest ik, zoals Schön⁴⁰⁰ dat ook bepleitte, prioriteit geven aan flexibele procedures en aan het laag in de organisatie beleggen van beoordelingsvrijheid, waardoor er ruimte zou komen voor gedifferentieerde antwoorden op vragen van inwoners en voor conflicterende waarden en doelen. Dat bleek gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Ik wilde het begrip responsiviteit in al zijn complexiteit in onze organisatie introduceren, in de verwachting dat professionals daardoor beter in staat zouden worden gesteld om te doen wat werkelijk voor onze inwoners van betekenis zou zijn. Ik ontdekte dat professionals zelf ook niets liever willen, maar in hun afwegingen voortdurend met dilemma’s te maken hebben. Het zijn vooral institutionele en organisatorische belemmeringen voor responsiviteit die in de weg staan. En die institutionele en organisatorische belemmeringen houden op hun beurt weer verband met de dominante waardensfeer binnen onze organisatie. De bestuurlijke logica en de daarbij behorende waarden als gelijkheid en rechtmatigheid, de bureaucratische werkprocessen, de administratieve druk, het belang van interne- en externe controle en verantwoording en de mechanismes die daarvoor zijn opgetuigd en het voortdurende gebrek aan tijd dat mede daardoor overblijft voor het voeren van gesprekken met mensen, dat alles maakt dat professionals onzeker zijn over de ruimte die ze écht mogen nemen om te doen wat werkelijk voor mensen van betekenis is. Het is in een gemeentelijke organisatie zeker niet wenselijk om alle cijfermatige verantwoording overboord te gooien. Het is ook voor professionals goed te begrijpen als er bepaalde eisen worden gesteld aan verantwoording van de besteding van gemeenschapsgeld en aan de inhoud en de compleetheid van individuele dossiers. Maar er ontstaat weerstand als professionals zelf daarvan het nut niet meer begrijpen, of vanuit eigen ervaring weten dat het middel waarvoor beleidsmatig is gekozen niet leidt tot het doel dat daarmee beoogd wordt.⁴⁰¹

De lunchgesprekken hadden bij mij het beeld achtergelaten, dat er dringend behoefte was aan een ‘cultuurtraject’. Er waren geen gedeelde waarden, er was grote onzekerheid bij consultants over wat nu wel en niet is toegestaan en de kwaliteitscontrole en het politieke debat gingen over hele andere zaken dan waar de professionals in de uitvoering dagelijks

400 Schön, D. (1983,1991) P. 337-338

401 Tummers. L.G. (2012) P. 271

tegenaan liepen. Deze professionals spraken tijdens de lunchgesprekken soms ook heel expliciet over de cultuur op de afdeling. Daaruit kwam bij mij een beeld van ‘subculturen’ naar voren, waarbij de jongere medewerkers zich afzetten (we doen het nooit goed), de jeugdconsulenten zich afzonderden (wij hebben betere papieren) en de professionals die vooral de participatiewet uitvoerden zich ondergewaardeerd voelden.

Met de introductie van het concept ‘responsiviteit’ wilde ik kiezen voor een nieuwe start, met een nieuwe taal, die van binnenuit, door professionals zelf, zou moeten worden geladen. Vragen zouden kunnen zijn: Wat verstaan wij onder responsiviteit? Wat hebben we nodig om responsief te zijn naar onze inwoners? Welke waarden spelen een rol bij de omgang met onze inwoners? Welke dilemma’s levert dat op? Hoe weten wij wat voor hen van betekenis is? Hebben we zicht op ons eigen dominante mensbeeld? Kunnen we ons verplaatsen in het perspectief van de ander? Ik stelde voor om daarvoor ruimte te maken in een meer gestructureerd casusoverleg, in workshops ‘waardenoriëntatie’ en in professioneel begeleide intervisietrajecten. Een professioneel bureau zou dit moeten plannen en begeleiden, om te voorkomen dat het in de drukte van alle dag geen prioriteit zou krijgen.

Het woord “cultuurtraject” viel direct in verkeerde aarde bij het management: *“Dat hebben we al eens eerder gehad. Daar krijgen we onze medewerkers echt niet meer voor gemotiveerd”*. Als tussenweg werd gekozen voor een aantal gesprekken over waardenoriëntatie door professionals van een daarin gespecialiseerd bureau, met de staf (kwaliteitsmedewerkers) en het management (afdelingshoofd en teamleiders). Van die gesprekken kreeg ik weinig terugkoppeling, anders dan dat ze wel gewaardeerd werden. Ik kreeg niet de indruk dat er veel door in beweging kwam.

Dat veranderde toen het afdelingshoofd met het idee kwam om onze aanpak, zoals die in het dienstverleningsconcept was beschreven, vast te leggen in een boek. Zijn doel was om daarmee naar buiten zichtbaar te maken waar we mee bezig waren, maar vooral om nieuwe consulenten duidelijk te maken wat in onze organisatie ‘de norm’ was. Bijkomend voordeel zou volgens hem ook nog zijn, dat bij een wisseling van bestuurders, na de gemeenteraadsverkiezingen in 2018, ook voor nieuwe bestuurders duidelijk zou op welke wijze onze professionals in de uitvoeringsorganisatie hun werkzaamheden uitvoeren en welke overwegingen daaraan ten grondslag hadden gelegen.

We besloten een boek te maken, waarin we door professionals zelf zouden laten vertellen hoe zij omgingen met vragen van inwoners. Er werd een auteur ingehuurd, die interviews met diverse professionals afnam en die inleidende teksten van mijzelf en van het afdelingshoofd in een voor een breed publiek leesbare tekst redigeerde.

De verhalen van onze professionals waren ontroerend mooi. Dat gold ook voor de prachtige foto’s van de betreffende professionals, die met veel aandacht werden gemaakt. In het boek werden ook een paar verhalen opgenomen van de betekenis die deze professionals

hadden gehad voor inwoners in kwetsbare situaties. De verhalen gaven zelfs voor mijzelf een verrassend mooi beeld van de omslag naar een responsieve organisatie, zoals die zich sinds de decentralisaties in onze afdeling MO had voltrokken. Maar de verhalen bleken ook de door het afdelingshoofd gewenste interne functie te hebben. Professionals die zelf niet geïnterviewd waren lazen de verhalen van hun collega's met instemming. Er ontstond een collectief gevoel van trots, op de manier waarop zij als professionals in onze gemeente in staat waren om voor inwoners dingen mogelijk te maken die werkelijk voor hen van betekenis waren. Hier kon geen 'cultuurtraject' tegenop.

De professionals noemden de teams waarin zij met elkaar samenwerkten SpiegelTeams. Daarmee gaven zij aan dat zij hun eigen afwegingen spiegelden aan die van collega's, om zodoende ook kritisch te kunnen zijn op de rol die hun eigen waarden en mensbeelden in de besluitvorming zouden kunnen spelen.

Wat mij opviel, is dat professionals in de gesprekken met de auteur niet één keer het woord responsiviteit in de mond hadden genomen. Zij hadden het ook niet over 'van betekenis zijn' voor mensen. Bijna allemaal vertelden zij de auteur dat zij doen 'wat nodig is'. Dat werd ook de titel van het boek.

Ik was daar aanvankelijk niet zo gelukkig mee. 'Wat nodig is' kan immers ook gemakkelijk weer instrumenteel uitgelegd worden. Maar de schrijver overtuigde mij ervan dat ik moest aansluiten bij taal die onze professionals zelf hanteren en herkennen.

De introductie van het concept 'responsiviteit' heeft veel meer opgeleverd dan alleen het begrip zelf. Het gaat om de betekenis die het begrip heeft gekregen in de hoofden en de harten van onze professionals, vertaald in het gemeentelijk dienstverleningsconcept, maar daarop volgend ook weer vol overtuiging doorverteld door onze professionals.

In de introductie van het boek met de titel "Wat nodig is" werd de passage opgenomen: *"De consulent probeert in het gesprek met de inwoner duidelijk te krijgen wat voor hem of haar werkelijk van betekenis is."*

In het boek werden een aantal basisprincipes, die we met elkaar hadden doorleefd, in voor alle professionals begrijpelijke taal door de auteur⁴⁰² kernachtig samengevat:

402 Hakkenberg e.a. (2018), P.10

1 Maatwerk

Wij behandelen iedere inwoner vanuit zijn of haar unieke situatie en durven te doen wat nodig is.

2 Uitvoering voedt beleid

De vraag van inwoners staat centraal. We doen niet zoveel als mag, maar zoveel als we kunnen.

3 Vertrouwen in onze professionals

We stoppen met nutteloze verantwoording. We noteren alleen informatie waar de inwoner wat aan heeft.

4 Alle diensten één afdeling

Wetten zijn er voor mensen. Niet andersom. Wmo, Jeugdzorg, Participatie, Schuldhulp, Leerlingenvervoer ... Iedereen werkt vanuit de eigen expertise in een SpiegelTeam binnen één afdeling.

5 Pro-actieve partners

We proberen problemen op te lossen nog voor ze ontstaan en werken hiertoe nauw samen met partners.

Tijdens de bestuurdersdag van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in Nieuwegein op 1 december 2017 werd naar aanleiding van een lezing van Herman Tjeenk Willink een zogenaamde 'Zomergastsessie' gehouden, waarin de heer Tjeenk Willink aan de hand van beelden vanuit de film "I Daniël Blake" reflecteerde op wat er gebeurt in de uitvoering van sociale wetgeving binnen overheidsorganisaties⁴⁰³. Tijdens deze sessie werd ik gevraagd om op het podium aan het gesprek mee te doen, samen met Marcel Meijs, gemeentesecretaris in Tilburg en Mariska ter Heeuw, wethouder in Hengelo. Marcel Meijs begon zijn reflectie op de beelden uit de film met de woorden dat mensen die in systemen werken worden uitgenodigd tot bepaald gedrag. Mariska ter Heeuw merkte op dat het haar het meest had geraakt dat de beide hoofdpersonen uit de film zich zo vernederd voelden door het onrechtvaardige systeem en niet in staat waren om voldoende tegenkracht te bieden. Beiden gaven daarmee uitdrukking aan hun kritiek op het systeemdenken. Ik was als derde aan de beurt om te reflecteren op wat gezegd en getoond was en hoewel ik van mening was dat zowel Marcel Meijs als Mariska ter Heeuw een goede analyse maakten, vond ik dat ik ook een ander perspectief voor het voetlicht moest brengen, namelijk dat van de professionals zelf. Dat mensen zich vernederd voelen en geen tegenkracht kunnen bieden binnen de systemen waarin professionals in het sociale domein moeten werken, is voor de meeste professionals net zo frustrerend. Professionals hebben zo hun eigen strategieën

⁴⁰³ <https://vng.nl/vereniging/bestuurdersdag-en-balv-2017>

ontwikkeld om daarmee om te gaan, maar ze hebben dagelijks te maken met de systemen die door bestuurders, managers en beleidsmakers in stand worden gehouden.

Gerritsen⁴⁰⁴ verwijst naar Freidson als hij het heeft over de professionele logica, die onderscheiden wordt van de logica van de markt en de logica van de bureaucratie, maar verbindt die professionele logica niet aan ambtenaren. Typerend is zijn uitspraak: “*de professional heeft, anders dan de ambtenaar, discretionaire ruimte nodig om naar eigen inzichten te handelen en beslissingen te nemen*”. Ook als ik als bestuurder in gesprek ben met professionals uit maatschappelijke organisaties, zoals bijvoorbeeld zorgorganisaties, wordt steevast dat onderscheid gemaakt. Door de introductie van het concept van responsiviteit in onze organisatie ben ik gaan inzien dat er feitelijk geen verschil is tussen professionals bij de overheid en professionals bij maatschappelijke organisaties. Beiden hebben ruimte en vertrouwen nodig, om te doen wat daadwerkelijk van betekenis voor mensen is. Wat nodig was bij de introductie van een concept als ‘responsiviteit’ in een gemeentelijke organisatie was, achteraf bezien, vooral mijn eigen bereidheid om het beeld van ‘de ambtenaar’ bij te stellen en het lef om verantwoordelijkheid te nemen voor de noodzakelijke aanpassingen in onze systemen, waardoor zij ook in alle openheid responsief mochten en konden zijn.

404 Gerritsen, E. (2011). P. 160



10

Hoofdstuk 10:

Anders kijken

10.1 Terugblik

Ik begon dit onderzoek 12 jaar geleden met de verhalen over tante Bet en over dakloze dialyserende asielzoekers. Ik wilde begrijpen waarom hen zoveel leed werd aangedaan in een beschaafd land als Nederland. Het zijn verhalen uit mijn verleden, maar ze zijn nog steeds actueel. Het is nog niet zo lang geleden, namelijk in januari 2017, dat ik opnieuw een ‘tante Bet’ ervaring had. Ik raakte in gesprek met een oudere dame in een van de verpleeghuizen in onze gemeente Huizen. Ik vroeg haar hoe lang zij al in het verpleeghuis woonde. Dat bleek nog maar een paar maanden te zijn. Op mijn vraag waar zij daarvoor woonde antwoordde zij dat ze uit Rotterdam kwam. Ze was daar geboren en getogen. Ze had de bombardementen tijdens de tweede wereldoorlog er nog meegemaakt. Haar man was er overleden. Haar kinderen woonden niet meer in Rotterdam, maar ze had er nog wel een vriendin, met wie ze het fijn had. Ik vroeg haar hoe ze in Huizen terecht was gekomen en ik vermoedde dat ze dichterbij haar kinderen wilde wonen. Niets bleek minder waar. Ze was in Huizen komen wonen omdat er in Rotterdam geen plek in een verpleeghuis voor haar beschikbaar was. Ik nam contact op met Hugo de Jonge, toen nog wethouder in Rotterdam en zijn reactie stelde mij gerust. Ook hij vond dit onacceptabel. Hij vroeg mij de naam en de gegevens van deze mevrouw door te geven, zodat hij dit ambtelijk kon laten oppakken met de betrokken zorgaanbieder. Ik heb dat gedaan, aangenaam verrast dat er dus ook in een grote stad bestuurders zitten die zich druk maken om het lot van individuele mensen. Ik heb mij verder niet meer verdiept in de achtergronden en het verdere verloop van het verhaal van deze mevrouw, maar het lijkt erop dat er in al die jaren dat ik met mijn proefschrift bezig ben geweest voor het welzijn van oudere mensen die een plek in een verpleeghuis nodig hebben nog niet zoveel is verbeterd.

Het aantal dakloze asielzoekers is minder geworden dan 12 jaar geleden, maar nog steeds komt er ook onder deze groep mensen nog veel schrijnende problematiek voor. In Amsterdam is de groep “We are Here” ook anno 2018 gewoon weer op straat gezet. Deze mensen leven in een uitzichtloze situatie⁴⁰⁵ die niet onderdoet voor de situatie van de dakloze dialyserende asielzoekers die mij 12 jaar geleden inspireerden om dit onderzoek te gaan doen.

Is er dan in al die jaren niets veranderd in de manier waarop we in het sociale domein met mensen omgaan? Ik vermoed dat dit inderdaad nog maar heel beperkt het geval is geweest. Het onderzoek dat ik deed werd in meerdere opzichten een proces van voortschrijdend inzicht, maar ik ben gaandeweg mijn onderzoek wel beter gaan begrijpen hoe het komt dat we in het sociale domein met mensen omgaan zoals we dat doen. We doen veel en veel gaat

⁴⁰⁵ Zie <https://wijzijnhier.org/who-we-are> (laatst geraadpleegd op 8-7-2018).

er gelukkig ook wel goed, maar we vragen ons te weinig af of we ook de dingen doen die daadwerkelijk voor mensen van betekenis zijn.

Ik koos als kernbegrip voor deze studie het begrip 'responsiviteit', dat ik definieerde als 'het vermogen van professionals om in te schatten wat werkelijk voor de ander van betekenis is'. Ik deed onderzoek bij zowel maatschappelijke organisaties als overheidsorganisaties. Ik heb verschillen gezien tussen maatschappelijke organisaties en overheidsorganisaties, maar die verschillen waren niet zo relevant voor responsiviteit in het sociale domein als ik aanvankelijk had gedacht. Gaandeweg werd mij duidelijk dat in beide typen organisaties overwegend professionals werkzaam zijn die over het vermogen beschikken om in te schatten wat werkelijk voor de ander van betekenis is. Of ze vervolgens ook daadwerkelijk kunnen en mogen doen wat voor de ander van betekenis is, hangt samen met een veelvoud van onderling samenhangende factoren, die verband houden met de cultuur van de organisatie waarin zij werkzaam zijn, met hun eigen mensbeelden, en met de wijze waarop zij vanuit hun professionaliteit inhoud geven aan de relatie met mensen die op hun hulp of ondersteuning zijn aangewezen. Het is die complexiteit aan factoren die maakt dat responsiviteit in het sociale domein ingewikkeld is en zeker niet vanzelfsprekend. Met de introductie van het kernbegrip 'responsiviteit' in mijn eigen organisatie heb ik echter ook gezien dat responsiviteit in het sociale domein wel degelijk mogelijk is, bij maatschappelijke organisaties, maar óók bij overheidsorganisaties. Tijdens mijn onderzoek heb ik in vrijwel alle gesprekken die ik voerde met bestuurders, leidinggevendenden van sociale diensten en leidinggevendenden, professionals en vrijwilligers, zowel in maatschappelijke organisaties als in overheidsorganisaties, het streven aangetroffen om organisaties en systemen ten dienste te stellen van mensen. Maar ik herkende bij hen ook de onmacht om dat voor elkaar te krijgen.

Mijn onderzoek heeft mij het inzicht opgeleverd dat we fundamenteel anders moeten kijken naar de manier waarop wij in het sociale domein met mensen omgaan. Ik heb geconstateerd dat professionals die dagelijks in contact staan met mensen veelal vanuit een sociale logica denken en handelen en dat die logica schuurt met de logica van de markt of met de bestuurlijke logica, die vaak diep geworteld is in de cultuur van de organisatie waarin zij werkzaam zijn. Ik vind dat een hoopgevende constatering. Het zou veel lastiger zijn als professionals niet in staat zouden zijn om in te schatten wat werkelijk voor de ander van betekenis is, of als zij dat niet zouden willen doen. Vanuit de constatering dat de meeste professionals die binnen het sociale domein werkzaam zijn responsief kunnen én willen zijn, verschuift het accent van de mogelijkheden tot het bevorderen van responsiviteit in het sociale domein naar de factoren die responsiviteit bevorderen of belemmeren. Daarvoor ligt er een belangrijke taak bij de beleidsmakers, de bestuurders, de leidinggevendenden en de onderzoekers. Zij hebben de sleutels in handen waarmee professionals in het sociale domein in staat kunnen worden gesteld tot responsief handelen. Daarom richt ik mij in dit slothoofdstuk ook expliciet tot hen.

10.2 Anders kijken door beleidmakers

Responsiviteit gaat om het vermogen van professionals om in te schatten wat voor de ander werkelijk van betekenis is. De vraag naar wat voor een ander van betekenis is laat zich niet gemakkelijk in beleid vastleggen. Yanow⁴⁰⁶ concludeerde in haar onderzoek dat een goede match tussen beleid en uitvoering eerder uitzondering is dan regel.

Ik pleit niet voor afschaffen van beleid. Maar wel voor beleid dat professionals in staat stelt om responsief te zijn. Beleid moet daarvoor helpend zijn en niet een volgende barrière die moet worden overwonnen.

Er is bij beleidsmakers een andere benadering nodig om oplossingen te zoeken voor problemen die zich voordoen in de dagelijkse werkelijkheid van mensen. Momenteel is het nog vaak zo dat voor ieder maatschappelijk probleem nieuw beleid wordt bedacht, al dan niet gecodificeerd in wetgeving. Voor organisatorische problemen maken we werkprocessen. Als die regelingen of werkprocessen niet voldoen, maken we weer nieuwe regelingen of werkprocessen, of vullen we bestaande regelingen of werkprocessen verder aan. Bij de introductie van het concept van responsiviteit heb ik gezien dat het nodig is om die cirkel te doorbreken. Dat betekent dat we niet primair bezig moeten zijn met het aanpassen van de systemen of de regels, maar dat we het lef moeten hebben om die systemen even opzij te zetten en eerst te kijken naar wat op het individuele niveau werkelijk nodig is. Dat begint al door weg te blijven uit de systeemtaal. Het gaat bij responsiviteit niet om inkoopmodellen, compensatieverplichting of rechtmatigheidsbeoordeling. De dagelijkse werkelijkheid van mensen is namelijk veel ingewikkelder en chaotischer dan de werkelijkheid die we met onze systeemtaal proberen te vangen. In de praktijk is het feitelijk altijd anders dan wat vanuit het beleid is bedacht. De essentie van beleid dat aansluit op een responsieve praktijk is dat het professionals in staat stelt om gewoon te mogen doen wat voor mensen werkelijk van betekenis is.

Mensen die zorg of ondersteuning nodig hebben, hebben baat bij beleidsmakers die de vraagstukken waarmee zij worstelen voorop stellen en daar, in nauwe samenspraak met professionals uit de uitvoering, oplossingen voor aandragen en zich niet verschuilen achter bestaand beleid of procedures. Een beleidsmedewerker zei hierover in een interview: *“als het niet werkt, dan kan je beter de procedures aanpassen. Dan moeten we achteraf maar zien hoe we dat inpassen in het beleid. En als het dan een keer fout gaat, dan moet dat maar. De gemeente heeft baat bij mensen die het eens anders durven proberen. Mensen die vroeger als vrijbuiters werden gezien, de dwarsdenkers, dat zijn nu degenen die de verandering aanzwengelen. Degenen die risico nemen, dat zijn de vernieuwers. Dat mag dus! Dat kan dus!*

⁴⁰⁶ Yanow, D. (1996). P. 234

(...) Als beleidsmedewerker probeer ik nu niet meer zelf te bedenken hoe ik vind dat het zou moeten gaan. De consulenten weten dat namelijk zelf heel goed.⁴⁰⁷

Kenmerkend vind ik in dit verband de opmerking van zo'n consulent: "Wat nu beleid is, deed ik vroeger eigenlijk al uit mezelf. Je kijkt wat nodig is en zet dat in. Het is maatwerk. Als je het goed kunt motiveren, dan is er heel veel mogelijk. Zolang je maar werkt in het belang van de inwoner."⁴⁰⁸

Tijdens mijn onderzoek werd mij steeds meer duidelijk dat –zelfs als bepaalde regels in beleid zijn vastgelegd– dat nog niet betekent dat professionals daar ook altijd naar handelen. Ik heb talloze voorbeelden gezien van sluikwerk, waarin de professional ervoor kiest om in afwijking van het beleid te doen wat nodig is, om vervolgens bij het motiveren van het besluit alsnog te zoeken naar een motivering waarmee het besluit toch nog binnen het beleid kan worden uitgelegd.

Het gaat bij responsiviteit over wat belangrijk is voor iemand en over wat iemand zelf zou kunnen en willen bijdragen. Responsiviteit begint dan ook met het stellen van de vraag wat mensen zelf eigenlijk belangrijk vinden, wat zij zelf van betekenis vinden in hun leven en wat zij zelf vinden wat nodig is om dit mogelijk te maken. Dat klinkt misschien vanzelfsprekend, maar het blijkt in de praktijk helemaal niet vanzelfsprekend te zijn om 'eigen regie' van mensen als basis te nemen.⁴⁰⁹

Vaak hoorde ik van beleidsmakers dat deze individuele benadering op gespannen voet staat met een voor de overheid belangrijke waarde als 'gelijkheid'. We behandelen onze kinderen niet gelijk, omdat het ene kind iets anders nodig heeft dan het andere kind. Dat kan in een gezin, maar dat kan niet bij de overheid, want dan loert het gevaar van willekeur om de hoek.

Ook hier is de werkelijkheid anders dan de theorie. Ik heb tijdens mijn onderzoek heel veel voorbeelden van ongelijke behandeling gezien in ongelijke situaties, ook bij de overheid. Als de kern van het beleid is dat eigen regie van mensen centraal komt te staan en als er in de uitvoering sprake is van oprechte belangstelling voor de keuzes die mensen zelf willen maken in hun leven, dan is individueel maatwerk bij de overheid heel goed verdedigbaar, ook als de uitkomsten daarvan verschillend zijn.

Veel uitvoerend professionals in het sociale domein worstelen met de afweging tussen waarden van gelijkheid, rechtmatigheid en consistentie (de bestuurlijke logica), de financiële en maatschappelijke effecten van besluiten (de marktlogica) en de afweging

407 Hakkenberg, G. e.a. (2018) P. 84

408 Hakkenberg, G. e.a. (2018) P. 96

409 Bakker et al. (2013).

van individuele belangen van de personen met een vraag om hulp of ondersteuning (de sociale logica). Ik heb hun zoektocht meegemaakt naar een goede balans tussen interne en externe verantwoording en professionele vrijheid. Professionals wilden heel graag meer vrijheid, maar ze vroegen ook om kaders. Helderma⁴¹⁰ verklaart deze problematiek vanuit de onzekerheid waaronder professionals in het sociale domein hun werk moeten doen, over grenzen tussen vrijwillig en gedwongen kader, over het gebrek aan houvast aan richtlijnen en (voor professionals in de jeugdzorg) de angst voor het tuchtcollege. Onzekerheid kan volgens hem leiden tot verwarring en verstarring en het veilig stellen van het eigen domein. In mijn eigen praktijk heb ik aanvankelijk geprobeerd om die onzekerheid te beperken door wel in te stemmen met het opstellen van richtlijnen, maar die slechts als ‘richtinggevend’ voor het professioneel handelen te beschouwen en zeker niet als ‘dwingend’. Echter werden die richtlijnen in de praktijk toch door professionals als dwingend opgevat, waardoor het uiteindelijk strakke kaders werden, waarbinnen professionals meenden hun afwegingen te moeten maken. Zelfs als er expliciet werd gezegd dat dit niet het geval was en dat afwijken van de richtlijn juist werd aangemoedigd als dit in het belang van betrokkenen zou zijn, waren er maar weinig professionals die dat aandurften. Ik maakte zelfs mee dat regels die we al lang hadden afgeschaft door sommige professionals toch nog steeds werden nagevolgd. Soms ligt de oorzaak daarvan in groepsdruk. Als alle collega's zich aan bepaalde bestaande of niet bestaande richtlijnen houden, dan wordt het lastig om zelf buiten de lijntjes te kleuren. Maar de echte oorzaak waardoor het zo moeilijk is om een eigen afweging te maken ligt dieper. Responsiviteit is een relationeel begrip. Om te zoeken naar wat voor een ander werkelijk van betekenis is, hebben professionals ook ruimte nodig om die vraag te stellen. Dat betekent dat zij zich gaan verdiepen in wat voor de ander het leven echt de moeite waard maakt. Dat is een normatieve vraag en daarmee begeven zij zich op glad ijs. De bestuurlijke logica waarbinnen professionals in het sociale domein moeten opereren vraagt immers continue om rationalisering van hun handelen, ook in situaties waarin dat niet mogelijk is of zelfs ongewenst is. Daarmee verhoudt de bestuurlijke logica zich slecht met het gegeven dat in de dagelijkse praktijk in de relatie tussen professionals en hulpvragers normatieve aspecten aan de orde zijn en dat professionals in die relatie ook altijd zichzelf als persoon meebrengen. Het is voor professionals in het sociale domein moeilijk voorstelbaar dat zij ook normatieve afwegingen zouden kunnen en mogen maken, laat staan dat zij zouden erkennen dat zij dit dagelijks doen. De vrijheid om eigen afwegingen te maken vraagt ook bij hen om moed.

Ik heb vastgesteld dat responsiviteit vraagt om ontschot budgetten, waardoor professionals ruimte krijgen om te doen wat voor mensen van betekenis is. In veel

⁴¹⁰ Helderma, J.K. (2017).

gemeenten probeert men dit te regelen, door een deel van het budget vrij besteedbaar te maken. Over dat deel van het budget hoeven professionals dan geen ingewikkelde administratie bij te houden. In mijn eigen praktijk wilde ik dat professionals het totale budget voor sociaal domein ontschot zouden kunnen inzetten. Toch lukte het niet om ook de hele financiële administratie te ontschotten, door de nog steeds bestaande interne en externe verantwoordingssystematiek.

Onze hele structuur van controle en verantwoording in het sociale domein is erop gericht dat professionals datgene doen wat controleerbaar en verifieerbaar is. Ik noem dit *'de mythe van de objectieve overheid'*, omdat ik heb gezien dat wat er werkelijk door professionals wordt gedaan vaak heel anders is dan wat zij in officiële documenten rapporteren. Het kost hen weliswaar veel tijd en moeite, maar de meeste professionals kiezen er uiteindelijk toch voor om datgene te doen dat volgens hen juist is om te doen. Dat is hun drijfveer en daarin toont zich hun vakmanschap.

In onze beleidsafdeling was het beleid dienend maken aan de uitvoering een moeizame omwenteling. In een interview met een beleidsmedewerker vertelde hij daarover: *"Als je maatwerk wilt bieden, moet je dat niet afkaderen met allerlei regels. Vanuit het bestuur is er de oproep om zo min mogelijk beleidsregels te maken. Alleen datgene regelen, wat wettelijk verplicht is. Natuurlijk gooien we nu niet meteen alle bestaande regels uit het raam. We kijken er kritisch naar, gaan in dialoog en investeren in de nieuwe werkwijze, denkwijze, kwaliteit, gespreksvaardigheden en attitude"*⁴¹¹.

Natuurlijk is de bedoelde dialoog op zichzelf goed. Maar het risico van die voortdurende dialoog is tegelijkertijd, dat het systeemdenken daarin weer de overhand krijgt. Het blijkt in de praktijk echt heel lastig om dat mechanisme te doorbreken. Immers, niet alleen de Gemeenteraad, maar ook de accountant, de afdeling financiën en alle overige (externe) toezichthouders kunnen maar moeilijk uit de voeten met maatwerkoplossingen, zeker als die ook nog eens niet binnen bestaande kaders lijken te passen.

Mijn onderzoek heeft voor beleidsmakers opgeleverd dat kennis van het sociale domein vraagt om een meer reflectieve benadering van de dagelijkse werkelijkheid en om verder te gaan dan de traditionele beleidsnota's. Door goed te luisteren naar professionals in de uitvoering en zich te verdiepen in (complexe) casuïstiek kunnen zij door het systeem heen leren. Waar dat lukt, worden problemen verhelderd die mensen zelf ook als probleem ervaren, worden de juiste prioriteiten gesteld en worden oplossingen gevonden die voor mensen van betekenis zijn. De responsieve praktijk blinkt daarmee feitelijk uit in eenvoud. Een professional oriënteert zich in de relatie met de ander op de vraag wat werkelijk voor die ander van betekenis is, pakt problemen van mensen aan en laat de persoon in kwestie niet los, tot het probleem is opgelost.

⁴¹¹ Hakkenberg, G. e.a. (2018). P. 63

Natuurlijk is daar veel tegenin te brengen. Vaak heb ik gehoord dat deze aanpak alleen in kleine gemeenten zou kunnen, maar dat dit niet lukt als het aantal mensen dat een beroep doet op ondersteuning vele malen groter is. Ik zie echter ook in grotere gemeenten successen, als het probleem zo klein gemaakt wordt dat het weer om individuen gaat. Als in een middelgrote gemeente via een responsieve benadering van mensen een oplossing kan worden gevonden voor de situatie van tien daklozen, dan kan dat ook in een grote stad met 3000 daklozen op straat. Het vergt alleen een andere manier van kijken naar mensen om bij dakloze nummer 1 te beginnen en bij dakloze nummer 3000 te eindigen. Iedere individuele situatie is anders. En collectieve arrangementen leiden in situaties van individuele mensen meestal niet tot optimale en duurzame oplossingen.

Beleidmakers bij gemeenten hebben ook te maken met beleidmakers bij het rijk. In die relatie is nog een lange weg te gaan. De achtergronden van de wetten in het sociale domein zijn totaal verschillend, alsof het per wet over een ander soort mensen gaat. In de dagelijkse praktijk gaat het om dezelfde mensen, die soms met meerdere problemen (en dus ook wetten) tegelijkertijd te maken hebben. Responsiviteit verhoudt zich slecht tot de op wantrouwen gebaseerde wetten en systemen bij de overheid. Vanuit het cynische neutrale mensbeeld dat door veel politici en media wordt aangehangen en dat ook verbonden is aan deze wetten en systemen gaat men er in het algemeen vanuit dat mensen de waarheid niet spreken, of dat zij alleen maar uit zijn op maximalisering van hun eigen (financiële of economische) voordeel. Andersom leidt dit ook weer tot wantrouwen bij mensen ten aanzien van professionals bij de gemeentelijke overheid, die beslissingen kunnen nemen die vergaande negatieve gevolgen voor hen kunnen hebben. Daardoor gaan mensen soms manipulatief gedrag vertonen, om uiteindelijk toch zoveel mogelijk te krijgen wat zij willen. Mijn onderzoek heeft mij het inzicht opgeleverd dat professionals die erin slagen om tot een echt gesprek met mensen te komen, vanuit wederzijds vertrouwen en respect, ook samen met deze mensen de beste oplossingen vinden, die werkelijk voor hen van betekenis zijn. Die gesprekken leiden niet tot claimgedrag en (macro gezien) al helemaal niet tot hogere kosten.

10.3 Anders kijken door bestuurders

Het sociale domein is vanuit een bestuurlijk perspectief een ingewikkeld domein, omdat het om relaties tussen mensen gaat. Ieder mens heeft eigen voorkeuren, problemen en belangen. Die veelvormigheid treffen we niet alleen aan bij mensen die zorg of ondersteuning nodig hebben, we zien het ook bij de professionals die op verschillende niveaus en binnen verschillende waardensferen in organisaties in het sociale domein werkzaam zijn. Omdat het verschil maakt vanuit welke logica zij opereren is het van belang dat bestuurders zich daarvan bewust zijn. In het sociale domein volstaan we niet met de neiging die we vanuit

een bestuurlijke logica hebben om die veelvormigheid te lijf te gaan door een steeds verdere verfijning van regels. Hirsch Ballin⁴¹² verwoordde dat treffend: *Juist in de ruimte van wat we niet in regels kunnen omschrijven gebeurt iets betekenisvol: een moment van aandacht voor het bijzondere van iemands leefsituatie, een moment wellicht van bestuurlijke- en juridische creativiteit.*

Dat de wetgeving in het sociale domein nog steeds verkokerd is en ook uitgaat van verschillende mensbeelden helpt daar niet bij, maar op zichzelf biedt deze wetgeving wel voldoende ruimte voor bestuurlijke- en juridische creativiteit. Het is dan ook niet zozeer de wetgeving, maar veel meer ons hele systeem van regels, bureaucratische werkprocessen en schotten in de financiering dat maakt dat het voor professionals zo lastig is om responsief te zijn. Als we de vraag naar wat voor mensen werkelijk van betekenis is centraal willen stellen, dan zullen we onze hele manier van organiseren daarop moeten aanpassen.

Bij de introductie van het begrip responsiviteit in mijn eigen praktijk heb ik gezien dat het een duidelijke bestuurlijke visie vergt om professionals in staat te stellen om responsief te zijn. Responsiviteit gaat om doen wat voor mensen werkelijk van betekenis is. Dat vraagt om een principiële bestuurlijke keuze wie uiteindelijk de regie heeft als het gaat om keuzes die gemaakt moeten worden in het sociale domein. Veel gemeenten kiezen ervoor om de regie te beleggen bij de zorgprofessionals of sociale professionals, al dan niet werkzaam vanuit (sociale) wijkteams. Andere gemeenten kiezen ervoor om de regie bij gemeentelijke professionals te beleggen. Bij de introductie van responsiviteit in mijn eigen gemeente kozen we ervoor om eigen regie van inwoners centraal te stellen. Dat gaat veel verder dan dit alleen op papier te zetten. Het vergt een totaal ander besturingsmodel om dit ook werkelijk te doen. Ik heb vaak gehoord dat mensen niet in staat zouden zijn om eigen regie te nemen. Mensen met een psychiatrische aandoening zouden te weinig ziektebesef hebben. Mensen met een verstandelijke beperking zouden dit al helemaal niet aankunnen. Ouderen zouden niet durven vragen. Al die argumenten blijken in de praktijk niet te kloppen. Ook mensen in kwetsbare situaties zijn heel goed in staat om aan te geven wat zij belangrijk vinden in hun leven. Soms hebben ze daarbij ondersteuning nodig en dan is het goed dat er informele of formele cliëntondersteuning beschikbaar is. Alleen al de principiële bestuurlijke keuze om ondanks al die tegenargumenten toch de regie over hun leven bij inwoners te laten, levert in de praktijk op dat professionals anders gaan kijken.

Een ander veel gehoord argument om de regie niet bij inwoners te beleggen is dat dit een kosten opdrijvend effect zou hebben. Mijn onderzoek heeft opgeleverd dat het tegendeel waar is. Als we écht gaan doen wat voor mensen van betekenis is, dan doen we niet langer wat niet door hen van betekenis wordt gevonden. En dat laatste scheelt veel geld.

⁴¹² Hirsch Ballin, E.M.H. (2018).

Ik heb ook geleerd dat voor de introductie van responsiviteit in de praktijk een lange adem nodig is en een besef dat het tijd kost en dat het met vallen en opstaan gaat. Het is een weg die in iedere maatschappelijke organisatie en in iedere gemeente in een eigen tempo zal moeten worden doorlopen, rekening houdend met de specifieke context van de betreffende organisatie.

Als bestuurder heb ik geleerd dat het nodig is om dicht bij individuele casuïstiek van inwoners betrokken te blijven, om te begrijpen waar de knoppen zitten om aan te draaien om de systeemwereld weer dienstbaar te laten zijn aan de mensen voor wie de systemen ooit zijn bedacht. Helderma⁴¹³ pleit in die zin ook voor een ‘pragmatisch perspectief’. Hij verwijst naar de filosoof John Dewey, die als een van de grondleggers van het pragmatisme wordt gerekend, die betoogt dat de problemen die mensen in hun dagelijks leven tegenkomen weer als vertrekpunt van bestuur, beleid en onderzoek moeten worden gerekend.

Op 4 juni 2018 beëindigde ik mijn derde periode als wethouder in de gemeente Huizen. Ik was toe aan een nieuwe uitdaging. Bij een afscheid hoort ook een afscheidsspeech. Ik gaf daarin aan de nieuwe bestuurders het advies mee: “laat je nooit wijsmaken dat je er niet over gaat!” Die zin heb ik tijdens 12 jaar wethouderschap namelijk meerdere keren gehoord. Ik kom in ons land heel vaak wethouders tegen die zich nog nooit met een individuele casus van een inwoner hebben bemoeid. Immers, zo is de veronderstelling, bestuurders moeten zich niet bezig houden met de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Dat is aan het management en aan de uitvoerend professionals. Als bestuurder ga je daar niet over.

Toen ik als bestuurder de strijd aan wilde gaan voor verpleeghuisplekken in onze eigen gemeente, werd mij ook verteld dat ik daar niet over ging. Immers, dat is zorg die niet door gemeenten wordt gefinancierd en waar andere partijen (zorgkantoor, zorgaanbieders) aan zet zijn.

Ik heb geconcludeerd dat dit soort ‘domeindiscussies’ nooit in het belang van de betrokkenen wordt beslecht. Het is voor responsiviteit in het sociale domein essentieel dat de verantwoordelijke bestuurder zich verbindt met de mensen waar het om gaat. Op het lokale niveau zijn dat in de eerste plaats de inwoners die zorg of ondersteuning van de gemeente nodig hebben, ongeacht hun woonsituatie, de wet die op hen van toepassing is, de partij die voor financiering van de zorg of ondersteuning verantwoordelijk is en welke andere domeindiscussie dan ook. Het vergt visie, moed en vasthoudendheid om bij ieder vraagstuk dat zich in het sociale domein aan bestuurders opdringt bewust en openlijk te kiezen voor wat voor de betrokken inwoners op het individuele niveau van betekenis is. Als vanuit die centrale notie oplossingen worden gevonden, dan kunnen alle professionals die daarbij betrokken zijn zelf ook hun verantwoordelijkheid nemen en dan hoeft de

⁴¹³ Helderma, J.K. (2017).

domeindiscussie helemaal niet meer aan de orde te komen. Uitsluitend door dit heel consequent te doen en door gedrag van professionals te waarderen die dat óók doen, komt responsiviteit tot stand.

Het gesprek van bestuurders onderling zou daar ook vaker over moeten gaan als we in het sociale domein van betekenis willen zijn voor mensen. Op dit moment ligt de focus in alle bestuurlijke overleggen, zowel landelijk als regionaal, nog te vaak op domeindiscussies en op de financiële aspecten daarvan. Of we nu bestuurders van gemeenten zijn, of bestuurders van zorg- en welzijnsinstellingen, van zorgverzekeraars of woningbouwcorporaties, gezamenlijk ligt er een verantwoordelijkheid om vanuit het perspectief van de mensen waarvoor we het uiteindelijk toch allemaal doen belemmeringen weg te nemen die responsief gedrag van onze eigen professionals in de weg staan.

Na 12 jaar wethouderschap ging ik op reis naar Laos. Een land waar je bijna als vanzelf toekomt aan reflectie. Het leven gaat er langzamer dan bij ons, zeker in delen van het land waar nog nauwelijks toeristen komen, zoals in de Noordelijk gelegen stad Phongsali. Het was in die stad, dat ik onverwacht werd gebeld door de wethouder die mij enkele weken daarvoor in Huizen had opgevolgd. Hij vroeg of hij mij even mocht storen. Ik vroeg hem om vanwege de slechte verbinding om een WhatsApp bericht te sturen, zodat ik zou weten waar het over ging. Ik zou dan via WhatsApp antwoorden, of zo nodig toch nog even telefonisch contact proberen op te nemen. Het onderstaande WhatsApp bericht kwam een paar minuten later:

Ja, wel even typen maar het volgende is er aan de hand:

Het gaat om een vrouw die gevlucht is uit Oeganda. Zij zit nu bij ons in de bijstand met drie kinderen.

Eén zoon gaat naar basisschool, speciaal onderwijs, 3.2 km van huis, dus geen recht op leerlingenvervoer. Hij kan een fiets krijgen met een waarde tot 250 euro. Zij moeder wil hem brengen maar heeft een heel oude fiets. Ik heb aangegeven dat consulenten contact op kan nemen met bijv Tijd voor Meedoen, om haar fiets te laten opknappen. Een kinderzitje voor zijn 3-jarig broertje moet ergens bij kringloop of zo te zoeken zijn. Tot zover werden consulent en ik het eens.

Haar andere zoon van 15 komt niet in aanmerking voor een kindarrangement. Hij heeft via school al een abonnement voor de bibliotheek. Hij kan niet zwemmen dus heeft ook geen abonnement voor zwembad Sijsjesberg. Nu wil hij leren zwemmen. De consulenten zeggen 'ja maar hij zit op voetbal' en zij willen dat zijn moeder het voetbal opzegt en hem in plaats daarvan naar zwembles stuurt. Het allebei vergoeden zou teveel precedentwerking hebben. Ik ben het daar niet mee eens. Maatwerk is kijken naar behoefte en belang van in dit geval het kind. Ik vind het van belang dat dit kind aan sport doet. Dat bevordert ook zijn integratie.

Doordat moeder hem nooit heeft leren zwemmen kan er gevaar ontstaan. Hij kan geen gebruik van het kindarrangement, zoals aangegeven. In dit geval zou ik hem via het Jeugdsportfonds willen laten voetballen én hem de zwemles willen vergoeden. Dat laatste is ook in lijn met coalitieakkoord, dat veel meer ruimte biedt voor inzet Klijnsmagelden⁴¹⁴. De consulent hamert maar op precedentwerking. Nu weet ik wat rechtsgelijkheid is, maar deze situatie is een aparte situatie. Het kind kan er niets aan doen dat de moeder hem nooit heeft laten leren zwemmen en hij moet straks aan leeftijdsgenoten uitleggen dat hij van voetbal moet om zijn A-diploma te halen. Dat zal lekker vallen bij pubers. Maar ik wil ook niet dat er straks in Huizen een kind van een asielzoeker verdrinkt. Daarbij vind ik publiciteit nog het minst belangrijk. Ik heb nu ikzelf bezig ben als wethouder veel meer begrip gekregen voor jouw maatwerkaanpak. Wat zou jij in deze beslissen?

Ik stuurde hem de volgende reactie:

Ik zou -net als jij- gewoon Klijnsma gelden inzetten voor de zwemlessen en hem natuurlijk niet van voetbal afhalen. Het voortdurend angstig zijn voor precedentwerking hoort niet bij onze maatwerkaanpak. Jij kunt dit als wethouder gewoon beslissen en het is belangrijk dat consulenten begrijpen dat dit nog steeds de norm is, ook nu jij wethouder bent! De systemen mogen het nooit winnen van de menselijkheid.

Mijn opvolger liet daarop nog weten dat wij volkomen op een lijn zaten en dat regels ook voor hem een middel zijn en geen doel op zich.

Vaak heb ik mij afgevraagd waarom professionals eigenlijk zo vasthouden aan regels. Gaat het daarbij werkelijk om het risico van precedentwerking? Ik begrijp in deze situatie de gedachte achter de regel wel. Kinderen van ouders met een laag inkomen moeten volgens die gedachte gewoon kunnen sporten, net als alle andere kinderen. Maar dat betekent niet dat de kinderen aan meerdere sporten tegelijk hoeven deel te nemen.

Als het in deze situatie om een kind van 5 jaar was gegaan, dan was die redenering ook begrijpelijk geweest. Zo'n jong kind kan prima eerst zwemlessen volgen en na het behalen van een zwemdiploma naar een sportvereniging gaan. Maar voor een jongen van 15 ligt dat anders. En wat is het probleem eigenlijk van de precedentwerking? Als alle kinderen van

⁴¹⁴ Om ervoor te zorgen dat ook kinderen uit een gezin met een laag inkomen kansrijk kunnen opgroeien, stelt het kabinet vanaf 2017 structureel €85 miljoen per jaar beschikbaar aan gemeenten via een decentralisatie-uitkering, verdeeld naar rato van het aantal kinderen in de gemeente dat opgroeit in een gezin met een laag inkomen. Zie o.a. de Kamerbrief van staatssecretaris Jetta Klijnsma 2016-0000201246 (20 september 2016) m.b.t. het onderwerp 'Kansen voor alle kinderen'.

15 jaar zonder zwemdiploma, die ouders hebben met een laag inkomen, met financiële steun van de gemeente zowel lid mogen zijn van een sportvereniging als een zwemdiploma mogen halen, om hoeveel kinderen zou het dan in een gemeente als Huizen gaan? Twee? Tien? We hebben het dan toch feitelijk over een non-issue?

Mijn onderzoek heeft mij het inzicht opgeleverd dat hier iets anders aan de hand is. Een belangrijke conclusie van mijn onderzoek is dat professionals, om responsief te kunnen zijn, moeten kunnen werken in de luwte van een bestuurder die hen beschermt. Als dat niet het geval is, dan is het risico heel groot dat de bestuurlijke logica die in de cultuur van een gemeentelijke organisatie dominant is, al snel weer de overhand krijgt, met als gevolg dat het systeem het toch weer gaat winnen van de menselijkheid.

De vraag die dit misschien bij veel bestuurders zal oproepen is of bestuurders zich eigenlijk wel op dit niveau met individuele casuïstiek bezig moeten houden. Een bestuurder is immers geen manager en moet al helemaal niet op de stoel van de leidinggevenden willen zitten, die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van de ambtelijke organisatie. Als bestuurder is dit ongeveer de eerste les die je krijgt als je een ambtelijke organisatie binnenkomt. Toch wordt daardoor mijns inziens ook te gemakkelijk tegen wethouders gezegd: “daar ga je niet over”. Terugziend op mijn eigen rol als bestuurder vermoed ik dat een succesvolle introductie van het concept van responsiviteit niet alleen aan politiek-bestuurlijk leiderschap te danken is geweest. Mijn rol was vooral ook om voor de betrokken professionals (waaronder óók de leidinggevenden!) een omgeving te creëren, waarin ik de bestuurlijke logica en het daarbij behorende systeemdenken voor hen op gepaste afstand kon houden. Professionals moeten geen hinder ondervinden van politiek-bestuurlijk gedoe. Het was mijn taak om het college en de gemeenteraad mee te nemen in de principiële keuze voor een responsieve praktijk, ook als dat moeilijk was. Dat gaf dat professionals én hun leidinggevenden de ruimte om te doen wat naar hun overtuiging voor inwoners van betekenis was.

Een goed voorbeeld daarvan vormde het zogenaamde ‘interventieteam’. Dat team werd in het leven geroepen om complexe problemen van inwoners het hoofd te kunnen bieden. Daarvoor zijn vaak heel onorthodoxe maatregelen nodig, die op –en soms zelfs over- de rand gaan van wat volgens de regels mogelijk is. Als dat laatste aan de orde was, dan kwamen de professionals van het interventieteam bij mij binnen en dan zochten we altijd een oplossing. Soms moest ik voor oplossingen voor complexe individuele casuïstiek ook collega bestuurders uit andere gemeenten bellen, of contact zoeken met de Officier van Justitie. Op dat niveau was het voor de professionals van het interventieteam niet mogelijk om afspraken te maken. Daarvoor hadden ze mij als bestuurder nodig.

Drie weken na mijn afscheid als wethouder had ik een afsluitende lunch met twee van de drie professionals van dit interventieteam. Zij vertelden mij dat ze nog geen kennis hadden gemaakt met de nieuwe wethouders en hoewel zij al wel contact hadden gezocht

met de nieuwe burgemeester, was ook van die kant nog geen enkele aandacht voor hun werk zichtbaar geweest. Ze waren daar merkbaar onzeker en bezorgd over: “We hebben rugdekking nodig, vanuit het management, maar óók vanuit het bestuur”. Ze waren gefrustreerd over het feit dat ik mijn hielen nog niet had gelicht, of er werd al weer een toegenomen druk ervaren om minutieus te verantwoorden waar zij mee bezig waren. Hun angst was, dat de directe, responsieve aanpak waardoor dit team zo succesvol was geworden, zou gaan sneuvelen in het systeem.

Het verhaal van de voetballer en het zwemdiploma stelde mij in dat opzicht gerust, maar het geeft ook aan dat de ruimte die nodig is voor responsiviteit steeds weer nadrukkelijk bestuurlijk moet worden geborgd.

10.4 Anders kijken door managers

Teruggaand naar tante Bet en naar de dakloze asielzoekers van 12 jaar geleden en het ogenschijnlijke gebrek aan verandering in die situaties, lijkt het een onmogelijke opgave om de menselijkheid niet te laten sneuvelen in het systeem. Bestuurders hebben hier een belangrijke verantwoordelijkheid in, maar ook leidinggevenden vervullen hierbij een cruciale rol.

De directeur sociaal domein zei bij mijn afscheid dat hij overal in het land vertelt waarom hij zo tevreden is over de aanpak die we in de HBEL gemeenten hebben gekozen bij de inrichting van de organisatie na de grote decentralisaties in het sociale domein. Hij merkte op dat daarvoor niet de landelijke modellen zijn gevolgd, die door de VNG of door landelijke kennisinstituten werden aangedragen. Het viel hem op dat ook andere gemeenten in Nederland die een zelf doordachte koers waren gevaren geen grote tekorten hadden in het sociale domein. Het zou interessant zijn om die aannames eens te toetsen aan wat er werkelijk in de praktijk van de diverse gemeenten gebeurt.

Betrokkenheid van het topmanagement werd door o.a. Gerritsen⁴¹⁵ als één van de succesfactoren benoemd in de aanpak van complexe vraagstukken, samen met het gevoel van urgentie, een richtinggevende visie, verbinding met de wereld van de werkvloer, focussen op positieve energie in de organisatie, constructief omgaan met weerstand tegen veranderingen, vieren van successen en werken vanuit casuïstiek. In de HBEL-gemeenten is de keuze voor de inrichting van de organisatie gestart vanuit een duidelijke politiek-bestuurlijke visie op wat er zou moeten veranderen in de manier waarop wij in het sociale domein met mensen omgaan. Eigen regie bij inwoners was het uitgangspunt en het gemeentelijk handelen zou van daaruit gericht moeten zijn op wat voor iedere inwoner,

⁴¹⁵ Gerritsen, E. (2011). P. 19

vanuit zijn of haar unieke situatie, daadwerkelijk van betekenis zou zijn. Deze visie werd na intensief overleg met het management ook intrinsiek gedragen door het management. Het was de verantwoordelijkheid en de competentie van het management om de organisatie zo te laten functioneren, dat de politiek-bestuurlijke visie ook daadwerkelijk in de relatie tussen professionals en inwoners betekenis zou krijgen. Omdat de politiek-bestuurlijke visie leidde tot veel individueel maatwerk, was het niet eenvoudig om daar de gemeentelijke dienstverlening op aan te passen. Daarop doordenkend betekende dat niet alleen dat het probleem van inwoners 'integraal' moest worden gezien, maar dat er dan bij voorkeur ook direct oplossingen voor de diverse, vaak onderling samenhangende problemen van inwoners mogelijk gemaakt zouden moeten worden. Om die reden werd ervoor gekozen om de 'wijkteams' niet buiten de gemeentelijke organisatie in te richten, zoals in veel andere gemeenten is gedaan, maar om alle dienstverlening aan inwoners op basis van een persoonlijk plan per inwoner, via één vaste consulent per inwoner te beleggen bij een gemeentelijk team van professionals, dat de ruimte kreeg om te durven doen wat nodig is.

De gekozen aanpak leverde een uitvoeringspraktijk op, waarbinnen professionals responsief konden en mochten zijn. Dat was voor het management niet eenvoudig, want er moesten veel obstakels binnen de ambtelijke organisatie worden overwonnen waar ik als bestuurder van tevoren geen idee van had. Het hele implementatieproces ging dan ook met vallen en opstaan. Maar uiteindelijk bleek de gekozen werkwijze en de zelf te ontwikkelen ICT-ondersteuning die moest aansluiten bij de nieuwe werkwijze, goed te werken.

Kijkend naar de rol van het management in mijn eigen organisatie, kom ik tot de conclusie dat leidinggevend een sleutelrol hebben vervuld bij de totstandkoming van een responsieve uitvoeringsorganisatie. Dat gebeurde doordat zij zelf ook de intrinsieke motivatie hadden om de organisatie zo in te richten, dat professionals konden doen wat werkelijk voor mensen van betekenis zou zijn. Het blijkt van groot belang te zijn dat leidinggevend vanuit moreel leiderschap daarin het voortouw durven nemen. Juist ook leidinggevend moeten daarvoor begrijpen wat er in de gewone leefwereld van mensen gebeurt. Het zijn geen bureaucraten, of leidinggevend die uitsluitend sturen op spreadsheets en kengetallen. Het zijn mensen die belang hechten aan de verhalen achter de cijfers. Zij respecteren de expertise van professionals, denken oplossingsgericht, maken wat nodig is ook echt mogelijk en inspireren anderen om dat ook te doen. Zij staan voor hun mensen, ook als ze daardoor in de knel dreigen te komen met het systeem waarbinnen zij geacht worden hun werk te doen. Het zijn geen bange mensen, maar ondernemende dwarsdenkers, die bij uitstek de verbinding tussen de sociale logica en de bestuurlijke logica weten te leggen.

10.5 Anders kijken door wetenschappers

Mijn zoektocht naar de manier waarop we in het sociale domein met mensen omgaan, bestaat uit meer dan 12 jaar praktijkonderzoek, waarbij ik geen vast analysekader heb gehanteerd, van waaruit ik gezocht heb naar antwoorden op die vraag. Ik had slechts het algemeen geformuleerd begrip ‘responsiviteit’ van waaruit ik vragen stelde, verhalen aanhoorde, problemen omwoelde en bevindingen spiegelde aan de wetenschappelijke literatuur. Op die manier begon zich al interpreterend een beeld te vormen van het complex aan factoren dat van invloed is op een concept als responsiviteit. Daar is inlevingsvermogen voor nodig, maar ook voortdurende kritische zelfreflectie.

In mijn rol als reflective researcher ontwikkelde ik, door mijn observaties in de dagelijkse praktijk te verbinden aan wetenschappelijke literatuur een conceptueel raamwerk voor het duiden van responsiviteit. Door voortschrijdend inzicht kwam ik tot de ontdekking dat ik dit raamwerk in iedere nieuwe context weer verder kon uitbreiden, omdat veel wat in het sociale domein gebeurt context afhankelijk is. Praktijken verschillen niet alleen per gemeente of per organisatie, maar zelfs per individuele casus en per individuele professional. Gaandeweg mijn onderzoek is mij steeds duidelijker geworden hoe chaotisch de dagelijkse praktijk van het sociale domein is.

Dat gegeven maakte mij ook onzeker. Is het nog wel wetenschappelijk verantwoord om bevindingen te beschrijven vanuit een praktijk die voortdurend weer anders blijkt te zijn? Aan de ene kant is die vraag prikkelend en heeft die vraag mij ook scherp gehouden. Het maakte dat ik mijzelf steeds vragen bleef stellen, maar dat ik ook steeds lastige en confronterende vragen van anderen moest kunnen beantwoorden. Aan de andere kant heb ik gemerkt dat die voortdurende onzekerheid of wat ik deed wel wetenschappelijk verantwoord was ook belemmerend werkte. In die zin ben ik zelf ook een product van deze tijd, waarin aan ‘evidence based’ wetenschap veel belang wordt gehecht en objectiviteit en rationaliteit belangrijke waarden zijn. Maar de smalle definitie van de ‘evidence based’ aanpak in de wetenschap zoals we die kennen in bijvoorbeeld de medische wetenschap werkt alleen als de context niet van belang is voor de uitkomst van het onderzoek. En die context is nu juist in het geval van het sociale domein chaotisch, per situatie anders en ook vaak onvoorspelbaar. Onderzoek in het sociale domein kan dan ook geen kopie zijn van natuurwetenschappelijk onderzoek.

In de inleiding stelde ik dat we ons bij het interpreteren van verhalen van mensen moeten realiseren dat we altijd beheerst worden door onze eigen persoonlijke vooroordelen. Die persoonlijke vooroordelen komen onder andere voort uit onze eigen cultuur-historische en religieuze tradities, waardoor ons wereldbeeld en ons mensbeeld is gevormd. We

kunnen die vooroordelen niet naar willekeur gebruiken of afschudden. Door tijdsverloop verdwijnen soms persoonlijke vooroordelen, maar komen er ook weer andere voor in de plaats. Essentieel is dat we in staat zijn om mogelijkheden open te houden en dat we bereid zijn om in onszelf tegenspraak toe te laten, om zo ook voortdurend onze eigen vooroordelen ter discussie te stellen.

Ook Yanow⁴¹⁶ stelde dat iedere onderzoeker waarneemt, begrijpt en handelt vanuit een specifieke context, achtergrond (familie, maatschappelijk) opleiding en ervaring. De kennis die we als onderzoekers produceren is gekleurd door die context, door onze cognitieve structuren, onze omstandigheden, onze tradities, geschiedenis en sociale omgeving. Er bestaat geen extern, objectief punt van waaruit we observeren en analyseren. Positivisme is ook maar een manier van kijken. Het is geen geprivilegieerde positie van waaruit we antwoorden vinden op alle vragen.

Responsiviteit is een relationeel begrip. Het gaat het over betekenisgeving, om wat er werkelijk toe doet in het leven van mensen. Een zoektocht naar responsiviteit betekent een zoektocht naar antwoorden op fundamentele vragen van het leven. Die vragen zelf, maar ook de antwoorden daarop, zijn per definitie niet waardenvrij. Een rationele en objectiverende manier van wetenschap bedrijven zou alle handelingsruimte weg nemen om op die vragen naar antwoorden te zoeken. Daarmee zou de wetenschap eerder verlamdend werken dan prikkelend.

Voornamelijk in het tweede deel van deze studie, waarin ik het begrip responsiviteit in mijn eigen gemeentelijke praktijk wilde introduceren, ondervond ik hoe verwarrend dit kon zijn. Ik had met die introductie vooral als doel om een positieve verandering te bewerkstelligen en wat positief is, is per definitie niet waardenvrij. Anderzijds hielp de wetenschap mij om voortdurend vragen te blijven stellen.

In het sociale domein is mijns inziens een behoefte aan wetenschap die enerzijds prikkelt om te objectiveren, maar anderzijds ook aansluit bij de realiteit, die meestal complexer en genuanceerder is. Anders kijken door wetenschappers betekent dat er enerzijds sprake moet zijn van voortdurende kritische reflectie, maar dat daarmee de vrije wil van alle betrokkenen om ook buiten de gebaande paden verandering mogelijk te maken niet wordt uitgeschakeld. Het is in het sociale domein beslist nodig dat wetenschappelijke kennis vaker en beter bij die reflectie wordt benut, maar het is ook nodig dat vanuit de wetenschap meer erkenning komt voor het belang van de kennis die in de dagelijkse praktijk van het sociale domein wordt ontwikkeld. De praktische kennis en de ervaringskennis die bij professionals in de uitvoering en bij de hulpvragers zelf aanwezig is worden nog maar weinig in de wetenschappelijke kringen gewaardeerd.

⁴¹⁶ Yanow, D. (1996). P. 28-29

Ik ben ervan overtuigd geraakt dat de interpretatieve manier van kennisontwikkeling in het sociale domein weliswaar tijdrovend is, maar dat dit wel leidt tot een beter begrip van de dagelijkse werkelijkheid van het sociale domein. Het pragmatisme zou een benadering kunnen zijn die in dit verband ook voor de wetenschap interessant is. Pragmatisten combineren volgens Helderma⁴¹⁷ een focus op problematische situaties met een onderzoekende houding en zien kennis als iets dat alleen in interactie tot stand kan komen. Ook Helderma stelt dat deze manier van kennisontwikkeling veel tijd en energie kost, maar dat het niet anders is, want het is, (en daarmee citeert hij Dewey): *“The product of people working together, gathering information, projecting hypothetically, listening to experts, and debating positions. It is messy, frustrating, too often ill-fated work. But it may be the best we have”*. Met dit citaat geeft Helderma aan dat we in het sociale domein veel met elkaar moeten praten, dat we elkaar voortdurend moeten uitleggen waarom we de dingen doen zoals we die doen of waarom we denken dat iets niet zou kunnen binnen bestaande condities en dat we zodoende een gemeenschappelijke taal en referentiekader kunnen ontwikkelen.

Dvora Yanow stelde dat het juist de langdurige interactie is die maakt dat je als onderzoeker van binnenuit wordt toegestaan om te begrijpen wat je ziet. Nog te vaak wordt naar mijn mening onderzoek in het sociale domein gedaan vanuit het perspectief van een buitenstaander. Daarbij worden ‘evidence based’ theorieën of methodieken ontwikkeld of getoetst. In de dagelijkse praktijk blijken die theorieën of methodieken dan niet te werken, ofwel omdat ze niet begrepen worden, ofwel omdat ze niet aansluiten op de specifieke context waarin ze zouden kunnen worden benut.

Het heeft mij geïnspireerd om gebruik te maken van kennis en inzichten van professionals die nieuwe perspectieven aandragen en buiten de gebaande paden durven treden. Daarmee komt veel nieuwe kennis beschikbaar, die ons begrip van de werkelijkheid kan vergroten en die daarmee ook vanuit wetenschappelijk perspectief een verrijking is.

Voor de door mij gevolgde benadering, van binnenuit, lerend vanuit de concrete vraagstukken en de casuïstiek in de dagelijkse praktijk, bestaan geen blauwdrukken die overal op dezelfde wijze kunnen worden toegepast. De theorieën en de modellen die dat suggereren kunnen zelfs schadelijk zijn voor het vormgeven van een responsieve praktijk. Maar er zijn wel elementen uit praktijkstudies zoals deze, die helpend kunnen zijn als ze worden gedeeld met professionals die met vergelijkbare vraagstukken te kampen hebben. Ik ontdekte bijvoorbeeld toen wij bij de introductie van het begrip responsiviteit wilden gaan werken met een “persoonlijk plan”, dat er eigenlijk geen format voor een dergelijk plan

⁴¹⁷ Dewey (1927). P. 27

voorhanden was. Er waren patiënten- en belangenorganisaties die iets hadden ontwikkeld wat daarop leek, maar daarbij was vaak een bepaald ziektebeeld het vertrekpunt en niet het leven dat mensen daarmee wilden leven. Er waren ook gemeenten die experimenteerden met het model van 'positieve gezondheid', maar dat model was vooral bruikbaar in het gesprek met een professional en minder geschikt om door mensen zelf, eventueel ter voorbereiding op een dergelijk gesprek, te worden gebruikt. Het model dat de organisatie Per Saldo gebruikte kwam daarvoor nog het meest in de buurt. Het is opmerkelijk dat iedereen het in het sociaal domein heeft over één plan, maar dat er voor gemeenten eigenlijk geen format van zo'n plan beschikbaar bleek te zijn. We besloten om zelf maar zo'n format te maken en het aan onze inwoners aan te bieden op onze website. Maar voor (kleinere) gemeenten is het niet een eerste prioriteit om dit soort kennis verder te brengen. Er is een landelijke kennisinfrastructuur nodig, waarbinnen al die gefragmenteerde kennis bij elkaar kan worden gebracht, kan worden verrijkt en kan worden gedeeld. Hiervoor zouden ministeries, gemeenten, universiteiten, hogescholen en kennisinstituten een gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten nemen.

10.6 Reflectie op bevindingen

Ik begon dit onderzoek vanuit een gevoel van onbehagen over de manier waarop we in ons land in het sociale domein met mensen omgaan. Ik vroeg mij af hoe het komt dat we zo vaak niet in staat zijn om te doen wat voor mensen in kwetsbare situaties echt van betekenis is. Mijn onderzoek was gericht op het begrijpen daarvan, maar het was ook 'action research', waarin ik wilde ontdekken of er handelingsperspectieven zijn om responsiviteit in de praktijk mogelijk te maken.

Responsiviteit bleek gaandeweg mijn onderzoek een complex begrip. Professionals in het sociale domein worden in de relatie met mensen die op hun ondersteuning zijn aangewezen voortdurend geconfronteerd met hun eigen mensbeelden, met de (soms conflicterende) waarden van de organisatie waarin zij werkzaam zijn en met hun eigen opvattingen over professionaliteit.

Responsiviteit is ook een dilemmavol begrip. In de praktijk worden uitvoerend professionals dagelijks met tal van dilemma's geconfronteerd en maken zij afwegingen die voor betrokkenen verstrekken gevolgen kunnen hebben. Wel of niet een bijstandsuitkering verstrekken. Wel of niet meewerken aan de oplossing van schuldenproblematiek. Wel of niet ingrijpen in een situatie van verwaarlozing.

Het is ingewikkeld om in te schatten wat werkelijk voor de ander van betekenis is. Wetten en regels kunnen richtinggevend zijn, maar diezelfde wetten en regels bieden ook heel veel ruimte voor interpretatie en subjectieve afwegingen. Professionals in het sociale domein doen hun werk niet 'neutraal', ook professionals bij de overheid niet.

Ik ontdekte tijdens dit onderzoek dat ik vanuit mijn eigen christelijke wereldbeeld en mensbeeld ook zelf normatieve opvattingen had over ons systeem. De christelijke traditie heeft altijd enigszins op gespannen voet gestaan met de staat, met ‘het systeem’.

In een pamflet⁴¹⁸ dat ik in 2015 met een aantal andere CDA-bestuurders schreef, verwoordde ik dat als volgt:

“In het christelijksociaal denken heeft altijd een mix van persoonlijke verantwoordelijkheid en solidariteit centraal gestaan. Niet de toevallige omstandigheden, de min of meer toevallige eigenschappen van mensen, hun intelligentie, uiterlijk, sociale vaardigheden en dergelijke zijn bepalend voor het mens-zijn, maar de vraag hoe mensen met die zaken omgaan. Het christendemocratisch mensbeeld gaat uit van mensen die verantwoordelijkheid kunnen en willen dragen, maar ook van mensen die als dat nodig is voor elkaar willen zorgen. De overheid moet de verantwoordelijkheid van elk mens respecteren (en aanmoedigen) en de diverse geledingen van de samenleving zoveel mogelijk zelf laten doen. Niemand mag in onze samenleving klem komen te zitten in een situatie waarin hij alleen maar kan ontvangen van anderen”.

In het proces van betekenisgeving merkte ik dat ik dat door mijn eigen achtergrond ook niet neutraal deed. Mijn persoonlijke ervaringen met dakloze asielzoekers en met mensen als tante Bet hadden bij mij geleid tot een diepgewortelde antipathie tegen het toepassen van regels waar mensen niet mee geholpen worden. Dat maakte dat ik de neiging had verhalen van professionals die tegen de regels in durfden te gaan, direct als ‘positief’ te labelen. Daar later samen met mijn promotoren op reflecterend vond ik ook andere wetenschappelijke inzichten en ging ik ook andere kanten daarvan zien. Veel gedrag dat we in organisaties zien komt bijvoorbeeld volgens March en Olson doordat mensen routinematig doen wat ze geacht worden te doen. Zij handelen volgens regels die kunnen worden afgedwongen door een politieke of organisatorische autoriteit of zij gedragen zich naar de code van wat men in de organisatie als goed gedrag bestempelt en zoals die in de organisatie is aangeleerd en geïnternaliseerd door socialisatie of educatie⁴¹⁹. Gedrag dat wordt bepaald door regels wordt volgens March en Olson⁴²⁰ niet per definitie als onredelijk gezien. Het kan juist heel zorgvuldig en weloverwogen zijn. Regels hebben een belangrijke functie, vanuit het oogpunt van gelijke behandeling en tegengaan van willekeur door de overheid. Ook Ernst

418 <https://www.cda.nl/bestuurdersvereniging/actueel/nieuws/cdaers-presenteren-pamflet-het-gaat-ons-om-mensen/>

419 March, J.G. en J.P. Olsen (1989). P. 23

420 March, J.G. en J.P. Olsen, J. P. (1989). P. 4

Hirsch Ballin⁴²¹ verwoordde dit tijdens het najaarscongres van Divosa in 2018 treffend: *“Als met gezag beklede personen hun beslissingen enkel baseren op hun appreciatie van concrete situaties, ligt willekeur op de loer (...). Regels hoeven niet haaks te staan op responsiviteit, integendeel. Veel responsief gedrag past gewoon binnen de regels die we daarvoor met elkaar hebben bedacht. Zo bleek in het landelijk casusoverleg bijvoorbeeld dat het niet de wettelijke regels waren die responsief gedrag van professionals in de uitvoering belemmerden, maar de interpretaties daarvan en de daaruit voortvloeiende regels die professionals zichzelf oplegden. Er bleek binnen de bestaande regels veel onbenutte ruimte te zijn om gewoon te doen wat voor mensen van betekenis is.*

Ik wilde begrijpen hoe we in het sociale domein met mensen omgaan en waarom we dat zo doen. Gaandeweg het onderzoek werd mij steeds meer duidelijk wat er in het sociale domein in Nederland aan de hand is. Mijn belangrijkste conclusie is, dat het daarin niet de norm is om vanuit individuele situaties van mensen te denken en te handelen. Pogingen daartoe worden zelfs meewarig bekeken, omdat die blij zouden geven van een gebrek aan overstijgend denken, dat geacht wordt bij een academisch werk- en denkniveau te horen. Het ging bij de introductie van responsiviteit in mijn eigen praktijk dan ook in essentie om de vraag of we het aandurfd en om echt fundamenteel anders te gaan kijken door vanuit het kleine (het individu) naar het grote (het systeem) te denken in plaats van andersom. Dit “anders kijken” lijkt mij een boeiende, ambitieuze, maar ook noodzakelijke opdracht voor beleid, management, bestuur en wetenschap!

Mooier dan het citaat uit een voordracht van Jan-Kees Helderman⁴²² van een tekst waarmee de wetenschapper Robert Hellenga terugkijkt op zijn leven kan ik het niet zeggen:

Vroeger dacht ik altijd dat de grote verhalen de kleinere verklaarden, dat de wijdere kringen betekenis gaven aan de kleinere kringen die door de grotere werden omsloten. Maar nu denk ik dat het precies andersom is en dat elk verhaal het grotere verhaal waarvan het deel uitmaakt verheldert en er betekenis aan geeft, tot je bij de verste kring komt, het primum mobile, en zelfs daar voorbij, waar het universum zich samenvouwt er niets meer over is dat moet worden verduidelijkt of waaraan betekenis moet worden gegeven.

⁴²¹ Hirsch Ballin, E.M.H. (2018).

⁴²² Helderman, J.K. (2017) verwijst hiervoor naar Robbert Hellenga (1999), Bologna Blues [The fall of the sparrow], Vassallucci. P. 22

Literatuur

Abma, T. (november 2017). *Movisies*, Relatieblad voor het sociaal domein, nr. 3.

Alsem, I. (februari 2005). *Het model van de levensloopbenadering, Een bouwsteen voor de discussie over de visie van welzijn*. Utrecht: Maatschappelijk Ondernemers Groep.

Anheier, H.K. (2004). *Civil society. Measurement, Evaluation, Policy*. Londen: Civicus.

Austin, J.L. (1962). *How to do things with words?* Oxford: Oxford University Press.

Baart, A. (2001). *Een theorie van de presentie*. Utrecht: Lemma BV.

Bakker-Klein, J., Jonge, F. de, Boogaard Simonse, H & Paans, P. (2015, 1 mei). *Het gaat ons om mensen! Pamflet voor en van lokale CDA bestuurders en politici in het sociale domein*. Geraadpleegd op <https://www.cda.nl/bestuurdersvereniging/actueel/nieuws/cdaers-presenteren-pamflet-het-gaat-ons-om-mensen/>

Bakker-Klein, J. et al. (2013, 12 februari). *Eigen regie als basis*. Visiedocument Initiatiefgroep Eigen Regie. Geraadpleegd op: <https://coalitievoorinclusie.nl/wp-content/uploads/2017/10/eigenregiealsbasis.pdf>

Bierens, C. (21 juni 1994). *Lang leve de dilettant!* Lezing, uitgesproken tijdens een studiedag van de stichting Buitenkunst. Geraadpleegd op: http://www.misttermotley.nl/sites/default/files/storage/media/Lang%20leve%20de%20dilettant_0.pdf

Bon, F. (2014). *Vakmanschap behoeft geen krans. Het Rijnland model als inspiratiebron voor normatieve professionaliteit van sociaal werkers* (masterscriptie Universiteit voor Humanistiek) geraadpleegd op <http://hdl.handle.net/11439/389>

Boonstra, J. (2014). *Leiders in cultuurverandering Een praktische gids voor strategische en culturele veranderingen in organisaties*. Assen: van Gorcum BV.

Bosselaar, J.H. (2005). *De vraag als antwoord: vraagsturing en sociaal beleid; voorwaarden en risico's*. (Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam). Amsterdam: Reed Business BV.

Bottse, F., Daal, A. van, Haan, J. de, Letteboer, N. & Vorst, M. van der (2007). *EigenwijzeR in armoede*. Essay, geraadpleegd op <http://www.nsob.nl>

Bredewold, F. et al. (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Jaarboek van het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken. Amsterdam: Van Genneep.

Burger, A. & Dekker, P. (maart 2001). *Verzuiling en verzorgingsstaat: de non profitsector in historisch-theoretisch perspectief*. Uit: Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Cameron, K.S. & Quinn, R.E. (2011). *Diagnosing and changing organizational culture*. San Francisco: Jossey Bass.

Caenegem, C. van. (2010). *Amitai Etzioni. Een moraalwetenschappelijke situering van zijn communitarisme*. Universiteit van Gent.

Collier, D. et al (October 2006). *Essentially contested concepts: Debates and applications* Journal of Political Ideologies, 11(3), 211–246. Berkeley: University of California.

Crijns, H., Elhorst, W., Robbers-van Berkel, P., Miedema, L., Noordergraaf, H., Panne, E. van der, Stoppels, S. & Well, H. van (2004). *Barmhartigheid en gerechtigheid*. Handboek Diaconiewetenschap. Amsterdam: Uitgeverij Kok i.s.m. stichting DISK

Crutzen, O. & Linden, L. van der (2016). *Armoede in Nederland 2016. Onderzoek naar hulpverlening door diaconieën, parochiale caritasinstellingen en andere kerkelijke organisaties in Nederland*. Utrecht: Studio Tekstbeeld.

Dalrymple, Th. (2004). *Leven aan de onderkant. Het systeem dat de onderklasse in stand houdt*. Utrecht: Het Spectrum B.V.

Dekker, P. (2002). *De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Donk, W.B.H.J. van de (1997). *De Arena in Schema. Een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen*. Lelystad: Vermande.

Donk, W.B.H.J. van de & Hendriks, F. (januari 2001). *Bewegingen op het middenveld*. Bestuurskunde, 2001, nr. 1, pp. 4-14. Den Haag: Boom Uitgevers.

Donk, W.B.H.J. van de (2001). *De gedragen gemeenschap*. Den Haag: Sdu uitgevers.

Donk, W.B.H.J. van de (januari 2002). *De Bazuin*. Meppel: Wilson & Co.

Donk W.B.H.J. et al. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR rapport nr. 70, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Donk, W.B.H.J. van de (2007). *De boze fee in het openbaar bestuur*. In: Betoverend bestuur. Legitimiteit, vitaliteit, meervoudigheid. Den Haag: Lemma.

Doorn, J.A.A. van (1978). *De verzorgingsmaatschappij in de praktijk*. Meppel: Boom.

Engbersen, G., Vrooman J.C. & Snel E. (1997). *Arm Nederland. De kwetsbaren*. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Engbersen, G., Vrooman J.C. & Snel E. (2000). *Balans van het armoedebelid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Ewijk, H. van (2010). *Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd*. Uitgeverij SWP Amsterdam.

Freidson, E. (2001). *Professionalism: the third logic*. Cambridge: Cambridge University.

Frissen, P.H.A. (2007). *De staat van het verschil. Een kritiek op de ongelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.

Frissen, P.H.A. et al. (2011). *Zorg door de Staat, gevolgen van gemeentelijke keuzes in de JGZ*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Gadamer, H.G. (1960). *Waarheid en Methode. Hoofdpijnen van een filosofische hermeneutiek*. In 2014 vertaald door Mark Wildschut. Nijmegen, Vantilt.

Geertz, C. (2012). *Deep play: notes on the Balinese cockfight*. Geraadpleegd op <http://amui2015.blogspot.nl/2012/01/geertz-summary.html>.

Geertz, C. (1973). *Thick Description: Toward an Interpretative Theory of Culture*. In *The interpretation of cultures*. Selected essays (pp. 3-30). New York: Basic Books.

Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*. (Proefschrift Universiteit van Amsterdam). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Gerwen, R. van (1992). *Een hermeneutische benadering*. Geraadpleegd op http://www.phil.uu.nl/~rob/PF_oud/s_inlcolleges/s_inlteksten/09herm.pdf

Hakkenberg, G. et al. (2018). *Wat nodig is. De SpiegelTeam-methode in het sociaal domein. Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren*. Amersfoort: OnyVa.

Haak, N. Van den (2001). *Narrativiteit bij Paul Ricoeur en Hannah Arendt*. (Jaarboek voor Esthetica). Tilburg: KUB drukkerij. Geraadpleegd op <http://estheticijdschrift.nl/wp-content/uploads/sites/175/2014/09/Esthetica-2001-5.-Nel-van-den-Haak.pdf>

Ham, H (2009). *Ethiek in (auto)etnografische methodiek*. Geraadpleegd op <http://www.uniekenanders.nl/Recensies-Ethiek%20etnografische%20methodiek.htm>

Hartnell, C.A. et al. (2011). *Organizational Culture and Organizational Effectiveness: A Meta-Analytic Investigation of the Competing Values Framework's Theoretical Suppositions*. Journal of Applied Psychology 2011, Vol. 96, No. 4, pp. 677– 694, Arizona State University.

Helderman, J.K. (31 maart 2017). *De kwesties in het Sociaal Domein: een Pragmatisch Reveil*. Voordracht gehouden voor de Ontmoetingsdag Sociaal Domein van JB Lorenz. Spijkenisse. Geraadpleegd op: <https://www.jblorenz.nl/kwesties-sociaal-domein-pragmatisch-reveil/>

Herman, R.D & Renz, D.O. (1999, 2 juni). *Theses on Nonprofit Organizational Effectiveness*, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, vol. 28, no. 2.

Hermesen, J.J. (2017). *Stil de tijd. Een pleidooi voor een langzame toekomst*. Amsterdam: De Arbeiderspers.

Alsem, A. van. (2009). *Iemand zien staan. Zorgethiek over erkenning*. Kampen: Klement.

Hirsch Ballin, E.M.H. (2018). *Over sociale groei. Betoog tijdens Divosa Najaarscongres op 29 november 2018*. Geraadpleegd op: <https://www.divosa.nl/sites/default/files/divosa-najaarscongres-2018-speech-ernst-hirsch-ballin.pdf>

Hofstede, G., Hofstede, G.J. & Minkov, M. (2016). *Allemaal andersdenkenden: omgaan met cultuurverschillen*. Amsterdam, Business Contact.

Hoorn, E.J. van (1995). *Het cliëntenperspectief*. Utrecht, NPCF.

Hoorn, E.J. van (1995). *Wat wil de patiënt?* Handboek Cliëntenparticipatie. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Hoorn, E.J. van (2000). *Vage vragen? Voorstel voor een onderzoek naar de wijze waarop hulpvragen tot stand komen*. (ongepubliceerd). In opdracht van de Federatie van Gehandicaptenorganisaties in Limburg.

Hortulanus, R. (2011). *Ambivalenties in het sociale domein. Opdrachtverlening, professionele verantwoording en impactanalyse, de noodzaak van meervoudigheid*. Utrecht: LESI.

Houben, P.P.J. (2009). *Interactief levensloopbeleid, vensters en gereedschap om de tweede levenshelft vorm te geven*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Hupe, P. & Buffat, A. (2014). *A Public Service Gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy*. Public Management Review, 16:4, pp. 548-569.

Jong, I. de et al (2018). *Gevoel voor getallen Een zoektocht naar de politieke en psychologische dimensies van tellen in beleid*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Keuzenkamp, S. (2017, 28 november). *Wat werkten wie werkt? De rol van ervaringsdeskundigen bij de aanpak van armoede en schulden*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Klamer, A., Thung, R. & Jeu, M. de (1996, 13 september). *Waarden doen ertoe voor een bedrijf*. Filosofie in Bedrijf – nr. 3 - jaargang 13.

Klamer, A. (2009). *Stop de uitverkoop van de Nederlandse energiebedrijven*. Geraadpleegd op <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/stop-de-uitverkoop-van-nederlandse-energiebedrijven>

Korte, G.J.N. de (2008). *Katholieke impulsen aan een actueel debat. Het Goede samenleven. Over overheid, markt en maatschappelijk middenveld*. Tilburg: Symposium 'Zegepraal der Gewetenlozen?

Kunneman, H. (2007). *Sociaal werk als laboratorium voor normatieve professionalisering*. Ethische Perspectieven 17 (2) 92-107 doi: 10.2143.EPN.17.2.2021729.

Laan, G. van der (1990). *Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk*. Uitgeverij Utrecht: SWP.

Lanen, M.T.A. van. (2013). *Wat doen sociaal werkers wanneer zij sociaal werk doen? Een etnografie van professionaliteit*. Delft: Eburon.

Laumans, W. (2007). *Hemel of hel*. Geraadpleegd op <http://www.wimlaumans.nl/hemel-of-hel.pdf>

Leeuwen, van, M.H.D., (1998). *Armenzorg in Nederland na 1800*. (Overdrukken uit: J. van Gerven en M.H.D. van Leeuwen et al. Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de middeleeuwen). Amsterdam: MEHA.

Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucrats and The Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

March, J.G. & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

March, J.G. & Simon, H.A. (1993). *Organizations*. (Second edition) Cambridge Massachusetts: Blackwell publishers.

Meeuws, H. (2007, juni). *Diaconie en Caritas in de Rooms Katholieke Kerk in Nederland*. Diaconie en WMO Katern. Geraadpleegd op <http://www.rkkerk.nl>.

Miedema L. (2005). *Wederkerigheid in het diaconaat?* Gorinchem: Narratio.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie. (2008, 13 februari). *Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen*. (Advies van de maatschappelijke commissie 'Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat' in opdracht van de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Den Haag: DeltaHage.

Mullainathan, S. & Shafir. E. (2014). *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*, Amsterdam: Maven Publishing.

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organisations*. New Jersey: Prentice Hall.

Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein*. Bussum: Coutinho.

Nistelrooij, R. van (2003). *Regels die mensen blokkeren: armoedemechanismen, overlevingsgedrag en het falen van regels*. Tilburg: Stichting Sjakuus.

O'Reilly, K. (2012). *Ethnographic methods, The practice of ethnography*. Londen/New York: Loughborough University, Routledge.

Pattyn, B. (2004, 31-08). *Identificatie, kritiek op het gangbare liberale mensbeeld en het verband tussen media en democratie* (2004). (pp. 197-220) Geraadpleegd op [http://www.WRR4•DEMOCRATIE/4^{de}](http://www.WRR4•DEMOCRATIE/4de).

Pestoff, V.A. (1992). *Third sector and co-operative services - an alternative to privatization*, Journal of Consumer Policy 15: pp. 21-45.

Pestoff, V.A. (2001). *The Third Sector and Service Quality: meeting the challenges of the 21st century: a Swedish Perspective*. (Paper, gepresenteerd op de Conference on the alternative paradigms in third sector research). Trento, Italië.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Raad voor Gezondheidsonderzoek. Onderzoek dat ertoe doet. De responsiviteit van universitair medische centra op vraagstukken in volksgezondheid en gezondheidszorg. Den Haag: Raad voor Gezondheidsonderzoek (2007) publicatienummer 57, P. 23-24.

Regenmortel, T. van (2008, 21 november). Zwangervan empowerment. (Oratie, uitgesproken bij de Fontys Hogeschool voor sociale studies in Eindhoven). Geraadpleegd op [http://2008_Tine_van_Regenmortel_zwanger_van_empowerment\(1\).pdf](http://2008_Tine_van_Regenmortel_zwanger_van_empowerment(1).pdf)

Regenmortel, T. van (2011). *Lexicon van empowerment. Marie Kamphuislezing 2011*. Utrecht: Marie Kamphuis Stichting.

Renders, F. (2013). Ruimte maken voor het andere: Auto-etnografische verhalen en zelfreflecties over het leven in een Vlaamse instelling voor personen met een verstandelijke handicap. (Proefschrift Katholieke Universiteit Leuven). Geraadpleegd op <https://www.kuleuven.be/doctoraatsverdediging/fiches/3H05/3H050574.htm>

Ringeling, A.B. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren. Het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*. Alphen aan de Rijn, Samson.

Rohaar, E., Bijwaard, D. & Vink, R. (2012). *Persoonlijke professionaliteit. Overtuigingen, disposities en competenties van docenten in het voortgezet onderwijs*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies. Geraadpleegd op http://www.kortlopendonderzoek.nl/organisatie_pdf/PO89_Persoonlijke%20professionaliteit.pdf

Rosenthal, U., Schendelen M.P.C.M. van & Ringeling A.B. (1987). *Openbaar bestuur. Organisatie, politieke omgeving en beleid*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Salamon, L.M., Hems, L.C. & Chinnock, K. (2000). *The Nonprofit Sector: For What and for Whom?* (Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector). Project, no. 37. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

Schein, E.H. (2004). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Schön, D. (1983,1991). *The reflective Practitioner. How professionals think in action*. New York: Basic Books.

Schuyt, C.J.M., (1995). *Tegendraadse werkingen. Sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Schulz, M. (2014). *Logic of consequences and logic of appropriateness*. Geraadpleegd op http://www.martinshub.org/Download/LoC_LoA_PrePub.pdf

Scott, J. (2000). *Rational Choice Theory. From Understanding Contemporary Society: Theories of The Present*. Londen: Sage Publications.

Seibel, W. (1994). *Funktionaler Dilettantismus, erfolgreich scheiternden Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- Sennett, R. (2003). *Respect in een tijd van sociale ongelijkheid*. Amsterdam: Byblos.
- Sennett, R. (2008). *De ambachtsman. De mens als maker*. Amsterdam: J.M. Meulenhoff BV.
- Spiesschaert F. (2005). *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting: Een inleiding tot de methodiek*. Leuven/Voorburg: Acco.
- Tanner, M.D. (2003). *The Poverty of welfare, helping others in civil society*. Washington: Cato Institute.
- Taylor, C. (1989). *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity*. Cambridge: Harvard University Press.
- Termeer, C.J.A.M. (7 december 2006). *Vitale verschillen. Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*. Oratie Universiteit Wageningen.
- Tiemeijer, W.L., Thomas C.A. & Prast, H.M. (2009). *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. (WRR). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Til, J. van, (1988). *Mapping the Third Sector, Voluntarism in a Changing Social Economy*. New York: The Foundation Center.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professional. Marktwerving, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. Utrecht: NIZW.
- Tummers, L.G., Bekkers, V. & Steijn, B. (2009). *Beleidsvervreemding van publieke professionals: theoretisch raamwerk en een casus over verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen*. B&M, nr. 36.
- Tummers, L.G. (2012). *Policy Alienation: Analyzing the experiences of public professionals with new policies*. Proefschrift Erasmus University Rotterdam.
- Uijl, R. den & van der Lans, J. (2006). *Gemeentelijke overschotten zijn de prijs van decentralisaties*. Geraadpleegd op <https://www.socialevraagstukken.nl/gemeentelijke-overschotten-zijn-de-prijs-van-decentralisaties/>
- Verhaeghe, P. (2018). *Identiteit*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Voorham, I. (2006). *Er buiten staan. Onderzoek naar sociale uitsluiting onder cliënten van het Leger des Heils*. Amsterdam. Buijten & Schipperheijn Motief.

Voortman, P.M. (2012). *Vertrouwen werkt. Over werken aan vertrouwen in organisaties*. Amsterdam, Trustworks.

Vos, M.L. & van Doorn, K. (2004). *Empowerment. Over laten en doen*. Utrecht: Eburon.

Waldram, J. & van Kooten Th. (1990). *Encyclopedie van de filosofie*, Baarn: Tirion Baarn.

Weerman, A. (2016). *Ervaringsdeskundige zorg- en dienstverleners. Stigma, verslaving & existentiële transformatie*. Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam. Utrecht: Eburon.

Willems, D. & Alsem, I. (2006). *De levensloopbenadering, een bron van inspiratie! Op zoek naar de waarde van de levensloopbenadering voor het welzijnswerk ouderen*. Geraadpleegd op <http://kwetsbare-ouderen.nl/Levensloop.pdf>

Wuthnow, R. (2004). *Saving America? Faith-Based Services and the Future of Civil Society*, Oxfordshire: Princeton University Press.

Yanow, D. (1996). *How does a policy mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Ypeij, A. & Engbersen, G. (2002, januari). *Sociaal investeren in de sociale infrastructuur*. Rotterdam: RISBO Contractresearch BV / Erasmus Universiteit Rotterdam.

Zimmerman, M.E. & Hargens, S.E. (2009). *Integral Ecology. Uniting Multiple Perspectives on the Natural World*. Boston & London: Integral Books.

Samenvatting

Ik startte ruim 12 jaar geleden met mijn onderzoek, vanuit de verwondering over schrijnende situaties van mensen die in ons land in aanraking kwamen met het brede sociaal domein (zorg, sociaal werk, asielzaken) en die daarin veel leed werden aangedaan. Formeel klopte het beleid en klopten de regels, maar in de dagelijkse praktijk was de toepassing daarvan voor deze mensen niet in hun voordeel. Ik wilde begrijpen hoe dat kon, waarom we in het sociaal domein met mensen omgaan zoals we dat doen en waarom het zo moeilijk is om mensen op een voor hen betekenisvolle manier te helpen.

In de eerste jaren van mijn onderzoek probeerde ik verklaringen te vinden voor het handelen van professionals in het sociaal domein, maar het lukte mij niet om dit te doen op een manier die wetenschappelijk verantwoord was. Vier jaar geleden ontmoette ik Arjo Klamer. Hij liet mij begrijpen dat er meer wetenschappelijke methoden zijn dan uitsluitend de technisch rationale benadering die ik tot dan toe had gevolgd en hij adviseerde mij om een andere benadering te kiezen. Daardoor veranderde mijn benaderingswijze. Niet langer probeerde ik te verklaren waarom professionals in het sociaal domein handelen zoals zij dat doen, maar probeerde ik als een 'reflective researcher' te begrijpen wat ik in de dagelijkse praktijk zag gebeuren. Zoals Dvora Yanow (in haar boek 'How Does a Policy Mean?') gebruikte ik daarbij een centraal begrip, dat mij hielp om mijn aandacht te focussen en om data te filteren. Dat centrale begrip noemde ik 'responsiviteit'.

Responsiviteit is het vermogen van een professional om in te schatten wat werkelijk voor de ander van betekenis is.

Ik gebruikte mijn eigen praktijk als directeur van Nierstichting Nederland als een eerste casus. Ik verzamelde data waarvan ik vermoedde dat die gerelateerd zouden kunnen zijn aan het begrip 'responsiviteit'. Door deze data te interpreteren en er betekenis aan te geven en erop te reflecteren vanuit de wetenschappelijke literatuur ontdekte ik dat responsiviteit een relationeel begrip is en dat drie andere begrippen gerelateerd waren aan het kernbegrip responsiviteit, namelijk 'cultuur', 'mensbeelden' en 'professionaliteit'.

Vanuit deze praktijk-studie ontstond een eerste conceptueel raamwerk van waaruit ik het begrip responsiviteit verder ben gaan laden. Ik herhaalde de aanpak bij de Nierstichting bij een viertal andere maatschappelijke organisaties en bij drie gemeentelijke sociale diensten. Ik ontdekte dat responsiviteit een complex begrip is en dat dit waarschijnlijk ook de reden zou kunnen zijn waarom het zo moeilijk is voor professionals om te doen wat werkelijk voor de ander van betekenis is.

In het laatste deel van mijn onderzoek introduceerde ik het begrip responsiviteit in mijn eigen gemeentelijke praktijk. De verantwoordelijkheid voor het sociaal domein is sinds 2015 gedecentraliseerd naar gemeenten. Ik werkte in die periode als wethouder in de gemeente Huizen en ik wilde het mogelijk maken dat professionals in mijn eigen organisatie zouden kunnen doen wat werkelijk voor mensen van betekenis is. In mijn eigen praktijk ging het daarbij dus om inwoners van Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren, die gemeentelijke ondersteuning nodig hebben.

Het doel van mijn onderzoek was om te begrijpen waarom professionals in het sociaal domein handelen zoals zij dat doen.

Mijn bevindingen zijn:

- De cultuur van de organisatie doet ertoe. Professionals in het sociaal domein hebben last van de bureaucratische gevolgen van institutionalisering. Zij handelen vanuit een sociale logica, die nodig is om responsief te zijn, terwijl in de organisatie waarin zij werken vaak een bestuurlijke logica dominant is, waarin de aandacht voor het systeem belangrijker is dan de aandacht voor mensen.
- Het is belangrijk voor responsiviteit dat professionals de tijd en de gelegenheid hebben om te ontdekken wat werkelijk voor mensen van betekenis is. Het betekent dat we de noden van mensen centraal moeten stellen en niet het systeem, de regels of het geld.
- Anders dan vanuit de 'rational choice theory' vaak wordt gedacht is het zo, dat responsiviteit gemiddeld genomen leidt tot kostenreductie. Door weinig tijd te nemen voor een gezamenlijk zoeken naar wat werkelijk voor iemand van betekenis is, worden voorzieningen toegekend of hulparrangementen georganiseerd waar mensen zelf niet om gevraagd hebben.
- Managers hebben een sleutelrol. Zij moeten vertrouwen geven aan professionals en hen de ruimte bieden om de juiste afwegingen te maken. Ons huidige systeem van controle en verantwoording past daar niet bij en moet dus veranderen.
- Er is een mismatch tussen beleid en uitvoering. Beleid moet weer 'dienend' worden aan de uitvoering.
- Er is een gat tussen de manier waarop professionals leren in hun dagelijkse praktijk en de kennis die hen vanuit wetenschappelijke wereld wordt aangereikt. Het is belangrijk dat professionals meer gebruik gaan maken van wetenschappelijke kennis, maar het is net zo belangrijk dat de wetenschappelijke wereld het belang erkent van kennis die in de praktijk wordt ontwikkeld. In het sociaal domein zijn beide typen kennis onmisbaar om te kunnen begrijpen waarom we in het sociaal

domein met mensen omgaan zoals we dat doen.

- Het is in ons sociaal domein niet de norm om vanuit individuele situaties van mensen te denken en te handelen. In essentie gaat het er bij responsiviteit om dat we het aandurven om echt fundamenteel anders te gaan kijken door vanuit het kleine (het individu) naar het grote (het systeem) te denken in plaats van andersom.

Summary

I started my research 12 years ago. I had experienced a lot of sad situations with needy people suffering in health care, in social work and in refugee care. Formally the rules and the policy were right, but in daily practice the professional interventions did not seem to work for them. I wondered why that was. I wanted to understand why we treat people in the social domain the way we do and why it is so difficult to help people in a meaningful way.

In the first years of my research I tried to explain professional practices in the social domain, but I could not find a scientifically sound method. Then I met Arjo Klamer. He made me understand that there were more scientific methods next to the technical rational method and he advised me to take a different approach. Accordingly, I stopped trying to to explain why professionals in social domain act like they do, but sought to understand what I saw, as a reflective researcher.

Following Dvora Yanow (in her book *How Does a Policy Mean?*) I used as central concept to focus my attention and to filter data the concept of responsiveness. This is my definition:

Responsiveness is the the ability of a professional to estimate what is really meaningful to the other.

I used my own practice as managing director of the Dutch Kidney Foundation as a first case study. I collected data which I thought could be related to the concept of responsiveness. By interpreting these data and by comparing them with I found in the literature I discovered that responsiveness is a relational concept and that I needed three other concepts in addition: organizational culture, human images, and professionalism.

After this first case study, I made a first conceptual framework to load the concept of responsiveness. After this I did casestudies of four other civil society organizations and three government organizations. I found out that the concept of responsiveness is complex. That is probably the reason why it is so difficult for professionals to do what is meaningful to other persons.

In the last part of my research I introduced the concept of responsiveness in my own practice. The responsibility for the social domain is since 2015 decentralized to local governments. I worked in that period as an alderman in the city of Huizen and I wanted to enable professionals in my own organization to do meaningful things for citizens in need of municipal support.

The aim of my thesis was to understand why professionals in the social domain act the way they do.

My findings are:

- Organizational culture matters. Professionals often suffer from the bureaucratic culture in their institutions. They want to work with a social logic that is necessary for their responsiveness, while the organization tends to stress an administrative logic, in which the attention for the system is more important than the attention for humans.
- It is important for responsiveness that professionals have the time and the opportunity to find out what is really meaningful to people. That means we need to start from the perspective of the other, instead of the rules of the system, or the monetary restraints.
- An approach based on responsiveness tends to reduce costs. When the professional looks together with the person in need at what the real problems are, the professional gets a much better idea of what kind of support is called for.
- Professionals need free space to weigh the options and arrange the best support. The current control system in the social domain is too restrictive, leaves too little space for a professional judgment, and hence needs to change.
- There is a mismatch between policy making and daily execution. Policy must serve the execution.
- There is a gap between the way professionals are learning by reflecting on daily practice and scientific knowledge. It is important that professionals use more scientific knowledge, but it is just as important that the scientific world recognizes the knowledge that is gained by practicing responsiveness. In social domain both types of knowledge are important to understand the way professionals deal with people.
- It is in the social domain not usual to start thinking about and acting with individual situations. Responsiveness requires us to do just that. The individual comes first, and then the system.

Curriculum vitae

Janny Bakker-Klein werd op 6 januari 1960 in Huizen, Nederland, geboren. Tijdens en na de opleiding tot A-verpleegkundige en de opleiding tot Operatieassistent chirurgie werkte zij als verpleegkundige en als operatieassistent in het Diaconessenhuis in Naarden en in het Academisch Ziekenhuis Utrecht. Tijdens haar werk als klachtenfunctionaris in het Academisch Ziekenhuis Utrecht studeerde zij Nederlands Recht aan de Universiteit Utrecht, met twee afstudeerrichtingen, te weten 'de privaatrechtelijke- en strafrechtelijke rechtspraak' en 'internationaal recht'.

Daarna werkte zij als beleidsmedewerker klachtrecht en medisch-technische kwaliteit bij de Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie en volgde zij de studie 'Recht, Bestuur en Management' aan de Universiteit Utrecht. Na haar studie was zij werkzaam als programmamanager bij de Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie en als directeur van Nierstichting Nederland. Naast haar professionele carrière zette zij zich in voor diverse vrijwilligersorganisaties, waaronder de stichting Kerk en Vluchteling. Zij werd in 2002 politiek actief voor het CDA en was vier jaar raadslid en fractievoorzitter voor het CDA in de gemeenteraad van Huizen. Van mei 2006 tot juni 2018 was zij wethouder in diezelfde gemeente, met in haar portefeuille onder meer financiën, zorg en welzijn en het brede sociaal domein. In die periode was zij onder meer ook bestuurslid van de Wethoudersvereniging en lid (later voorzitter) van de commissie Gezondheid en Welzijn van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Vanaf september 2018 is zij werkzaam als voorzitter van de Raad van Bestuur van Movisie, een landelijk kennisinstituut voor sociale vraagstukken.

Janny is getrouwd met Frank en heeft één zoon (Jorn).

Bijlage 1: Vragenlijst voor de lunchgesprekken

Datum:

Naam	Eventueel specialisatie

Verdeel maximaal 100 punten per onderstaande vraag, waarbij je de meeste punten geeft aan hetgeen volgens jou het meest van toepassing is.

In mijn dagelijks werk vind in de omgang met inwoners het meest belangrijk dat ik:

		Punten:
a	Uitga van eigen kracht en zelfredzaamheid van inwoners	
b	Keuzevrijheid en autonomie van inwoners respecteer	
c	Zelfontplooiing en groei van mensen mogelijk maak	
d	Iedereen zoveel mogelijk gelijk behandel	
e	Anders, namelijk:	

In mijn eigen professionele handelen vind ik de volgende waarden het meest belangrijk:

		Punten:
a	Dienstbaarheid en naastenliefde	
b	Rationaliteit en doelmatigheid	
c	Compassie en respect	

d	Rechtmatigheid en objectiviteit	
e	Anders, namelijk:	

Om goed in te kunnen schatten wat voor een inwoner van belang is verwacht ik van de organisatie:

		Punten:
a	Duidelijke spelregels, waarbinnen ik mijn werk kan doen	
b	Vrijheid van handelen en vertrouwen van mijn leidinggevende	
c	Ruimte en tijd om meer inzicht te krijgen in (locale) netwerken van de betreffende inwoner	
d	Verbetering van onze administratieve systemen	
e	Anders, namelijk:	

Bijlage 2: Overzicht van de uitgewerkte interview-transcripties

Citeer-nummer	Datum	Naam geïnterviewde(n)	Functie/organisatie
2005-01	23-5-2005	Mevr. B. van den Berg, mevr. K. Aarden, dhr. H. Akveld	Resp. afdelingshoofd en medewerkers Nierstichting Nederland
2005-02	6-6-2005	Dhr. A. Teeuwissen	Diaconie Hervormde gemeente Huizen
2005-03	24-6-2005	Mevr. I. Schippers	Coördinator Werkgroep Opvang Uitgeprocedeerden (WOU) van de Raad van Kerken in Amsterdam
2005-04	28-6-2005	Mevr. H. Kramer	Maatschappelijk Werker Stichting Zorg en Bijstand Den Haag
2005-05	25-7-2005	Mevr. J. Kraijenhof	Diaken bij Diaconie PKN Utrecht Overvecht Noord
2005-06	25-7-2005	Mevr. Y.S.M. Bieshaar	Directeur Arbeidsmarkt en Sociale Zaken gemeente Den Bosch
2006-01	24-5-2006	Dhr. P.G.A. Aerts	beleidsmedewerker Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten, afdeling Bijstandszaken, gemeente Den Haag
2006-02	01-06-2006	Mevr. J. Storm	Hoofd afdeling zorg gemeente Dordrecht
2007-01	16-7-2007	Mevr. C. Cies	Voorzitter Voedselbank Nederland
2007-02	30-8-2007	Mevr. C.A. Voorham	Directeur Stichting Leger des Heils Welzijn en Gezondheidszorg
2009-01	12-10-2009	Mevr. B. van den Berg	Voormalig hoofd afdeling sociaal beleid Nierstichting
2009-02	18-11-2009	Mevr. R. Drost	Vrijwilliger afdeling intake Voedselbank Gooi en Omstreken

2010-01	10-5-2010	Dhr. J. Bigot	Teamleider Sociale dienst gemeenten Huizen, Blaricum, Eemnes, Laren (HBEL)
2010-02	5-7-2010	Mevr. T. Terpstra en mevr. T. van Emmerik	Vrijwilligers Stichting Vonk
2010-03	16-7-2010	Mevr. C. Cies	Voorzitter Voedselbank Nederland
2010-04	29-11-2010	Dhr. R.R. Schwab	Directeur Stichting Samenwerkende Sociale Fondsen (SSSF) Den Haag
2014-01	9-9-2014	Mevr. M. Smits	Hoofd afdeling Sociaal beleid Nierstichting Nederland
2016-01	15-2-2016	Dhr. T. Jansen, mevr. H. de Bree, mevr. A. de Jonge, mevr. S. Ramanathan, mevr. S. Epskamp	Consulenten Gemeenten HBEL
2016-02	25-4-2016	Anoniem / ervaringsdeskundige	Lid cliëntenraad gemeenten HBEL
2016-03	2-6-2016	Mevr. M. Smit, mevr. N. Yahyati, mevr. S. Bunschoten	Consulenten Gemeenten HBEL
2016-04	3-6-2016	Mevr. D. Koek en dhr. J. van Loon	Consulenten Gemeenten HBEL
2016-05	21-7-2016	mevr. S. Schreier, mevr. M. Baas, dhr. I. Ortmanns en mevr. A. Stenic	Consulenten Gemeenten HBEL
2016-06	19-9-2016	Mevr. B. Schrama, mevr. H. Bikhani en mevr. H. el Boudifi	Consulenten Gemeenten HBEL
2016-07	26-9-2016	Mevr. P. Bloemhard. Mevr. W. Rajcoman, mevr. L. Siemonsma	Consulent gemeenten HBEL

2016-08	6-10-2016	Mevr. N. Halia, mevr. A. Wamsteeker en dhr. P. Gooijer	Consulenten Gemeenten HBEL
2016-09	12-10-2016	M. Rakhorst	Interventiespecialist Gemeenten HBEL
2016-10	27-10-2016	Mevr. F. Bruijninkx	Consulent gemeenten HBEL
2016-11	16-11-2016	Dhr. J. Cnossen, dhr. H. de Bree en dhr. K. Buikema	Resp. adjunct directeur gemeente Huizen, juridisch kwaliteitsmedewerker en medewerker bedrijfsvoering Maatschappelijke Zaken HBEL
2016-12	29-11-2016	Dhr. J. Bigot, mevr. F. Ramli, mevr. M. Konst en mevr. C. Rode	Resp. afdelingshoofd en drie teamleiders maatschappelijke zaken HBEL.
2017-01	15-3-2017	Dhr. H. Akveld	Nierstichting Nederland
2017-02	17-11-2017	Mevr. M. Verhage, dhr. M. Rakhorst, dhr. R. vd Gijp	Wethouder gemeente Huizen en interventiespecialisten HBEL
2018-01	11-1-2018	Mevr. E. Juliana	Kwaliteitsmedewerker gemeenten HBEL
2018-02	7-8-2018	Dhr. M. Hoelscher	Wethouder gemeente Huizen vanaf juni 2018